



## **Unidade Auditada: FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES**

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503636

UCI Executora: SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503636, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/05/2015 a 03/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 29/10/2014, entre SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação e a SECEX-EDU – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:

- i. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;
- ii. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos relativos à implementação dos critérios de concessão do financiamento estudantil, bem como de análise de retorno dos recursos ao fundo proveniente da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior;
- iii. Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;
- iv. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que



seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno da UJ: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento;

- v. Avaliação dos principais indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho de sua gestão, pelo menos, quanto à: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; confiabilidade das fontes dos dados utilizados para cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém detalhamentos de análises realizadas quando necessários. As manifestações formais encaminhadas pelos gestores quanto à versão preliminar do relatório foram incorporadas em anexo ou comentadas nos Achados de Auditoria.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a CGU e o TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

No exercício de 2014, o FIES permaneceu em expansão, seguindo o crescimento observado nos anos anteriores, passando de 76.165 novos financiamentos e um orçamento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para 732.243 novos financiamentos e um orçamento de mais de R\$ 12 bilhões em 2014, representando um crescimento de 860% em relação ao número de novos financiamentos e de cerca de 1.100% em relação ao orçamento.

A expansão verificada possui respaldo no Plano Nacional de Educação – PNE, estabelecido pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê também a redução da necessidade de fiadores ao longo do tempo, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento, o qual passou a ser de adesão obrigatória por parte das mantenedoras das instituições de ensino aderentes ao FIES, conforme determina a Portaria Normativa MEC nº 3/2014.

Apesar do crescimento contínuo e previsível do número de contratos, notou-se diferença expressiva entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,5 bilhão, e a dotação final, de R\$ 12,1 bilhões. Observa-se que a dotação inicial do FIES não fora suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100



contratos), demonstrando deficiências no planejamento orçamentário para a Unidade Jurisdicionada – UJ. Ademais, a complementação orçamentária ocorreu por meio da abertura de créditos extraordinários. Pelo fato de as despesas do FIES não se enquadrarem como imprevisíveis, tal fato afronta o §3º do art. 167 da Constituição Federal. A questão ora apontada, no entanto, extrapola o âmbito de atuação da UJ, que afirma ter apresentado uma necessidade de R\$ 12,22 bilhões ao Ministério do Planejamento no momento da captação da proposta orçamentária de 2014.

Foram avaliados os critérios de concessão de financiamentos vigentes em 2014, os quais foram divididos em critérios de elegibilidade e de seleção, entendendo-se os primeiros como requisitos mínimos a serem atendidos pelos pleiteantes ao programa e os segundos como fatores de segregação entre beneficiários e não beneficiários em caso de demanda por financiamentos superior à oferta.

Verificou-se a ausência de previsão na Portaria Normativa MEC nº 10/2010 de critérios objetivos de seleção de cursos a serem ofertados e de beneficiários a serem atendidos caso haja limitação no número de financiamentos concedidos, tal como num cenário de restrição orçamentária. Ressalta-se, no entanto, que, no exercício de 2014, todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos de elegibilidade estabelecidos nas normas gerais do programa foram contemplados com o financiamento.

Em seguida, foram efetuadas consultas à base de dados do Sistema Informatizado do Fundo de Financiamento Estudantil - SisFIES, bem como cruzamentos com outras bases de dados<sup>1</sup>, para verificar o atendimento efetivo aos critérios de concessão vigentes em 2014, quais sejam os de elegibilidade. O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise, totalizando 732.157 registros.

No que se refere às consultas exclusivas ao SisFIES, buscou-se avaliar as regras de negócio implantadas no referido sistema, ou seja, as validações realizadas pelo sistema a fim de assegurar o cumprimento das normas do programa.

Os principais resultados dessas análises estão descritos a seguir:

- a) não foram encontrados registros de permissão de financiamento a pessoas cuja renda familiar bruta mensal era superior a 20 salários mínimos;
- b) todos os tetos de financiamento previstos normativamente foram cumpridos no momento da inscrição do aluno, tendo ocorrido casos pontuais de divergência posterior à inscrição, decorrente de alteração de características de alguns cursos pelas próprias instituições de ensino;
- c) não foram encontrados casos de alunos ingressantes no FIES e simultaneamente inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo – CREDUC;
- d) foram encontrados 13 casos de concessão de garantia exclusiva por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, decorrente de duas falhas diagnosticadas no sistema, relativas a verificação de bolsistas do Programa Universidade para Todos – PROUNI;
- e) foram diagnosticados 2.576 beneficiários que não possuíam qualquer tipo de fiança ou garantia de seus financiamentos, decorrentes, em quase sua totalidade, de inscrições após decisões judiciais.
- f) há falha de auditabilidade no banco do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da inscrição.

<sup>1</sup> Bases de dados da Relação Anual de informações Sociais – RAIS; do Programa Universidade Para Todos – PROUNI; do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; do Sistema de Controle de Óbitos – SISOB; e do Sistema de Regulação do Ensino Superior – e-MEC.



No que se refere aos cruzamentos de dados com outras bases de dados, foram realizadas consultas para aferir a consistência dos registros utilizados pelo SisFIES na utilização das regras acima mencionadas.

Os principais resultados são trazidos abaixo:

- a) foram encontrados 258 registros em que as informações da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS divergiam para mais em relação ao registrado pelos beneficiários de financiamento do FIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos;
- b) em geral, há consistência entre os alunos habilitados no FIES como bolsistas do PROUNI e a base do próprio PROUNI. As exceções são os 13 casos de beneficiários da garantia exclusiva mencionados anteriormente;
- c) há deficiência no processo de validação da condição de professores da rede pública pelas Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA: cruzamento com a RAIS apontou que cerca de 97% daqueles que se declararam professores não exerciam a profissão;
- d) à exceção dos casos dos estudantes que se autodeclararam professores da rede pública, os alunos concluintes do ensino médio a partir de 2010 realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o que coaduna com as regras do programa;
- e) foram registrados quatro casos de alunos que tiveram a condição de seu financiamento atualizada no SisFIES após a data de óbito registrada no Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI, que decorrem de fraude de instituição de ensino, a qual assinou Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal – MPF após verificação de denúncias;
- f) 7 cursos não atendiam ao critério de conceito mínimo exigido no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, nos quais foram inscritos 319 estudantes.

Quanto aos 2.576 estudantes identificados sem fiança ou garantia exclusiva, a UJ informou que 2.573 entraram por meio de liminares de inexigibilidade. Os três casos restantes referem-se a inclusões em 2015 de fiadores “via integração”, ou seja, em momento posterior à inscrição.

No que diz respeito ao uso indevido de garantia exclusiva por estudantes, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI informou já ter providenciado as correções necessárias no aplicativo do FIES.

Em relação aos problemas diagnosticados nos critérios de verificação de renda, recomendou-se à UJ apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados no cruzamento de dados realizado pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; encerrar financiamentos concedidos indevidamente; e estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de concessão cuja validação compete às CPSA.

No que se refere à concessão de financiamento a cursos com conceito SINAES inferior a 3, recomendou-se à UJ efetuar revisão normativa do FIES de modo a deixar clara e uniforme a fonte de dados adotada quando da avaliação do conceito dos cursos.

Relativamente à falha de auditabilidade no banco de dados do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da



inscrição, mudanças normativas previstas para o exercício de 2016 farão com que o ENEM seja obrigatório para todos os que pleiteiam financiamento pelo FIES, deixando de haver as exceções previstas atualmente, isto é, embora o problema não tenha sido corrigido, perderá o objeto em 2016.

Por fim, em análise relativa à sustentabilidade e perenidade do FIES, verificou-se se o retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior pelos estudantes vem ocorrendo. Ressalta-se, no entanto, que havia 315 mil contratos em fase de amortização e mais de 1,8 milhão de contratos em fase de utilização, do que se pode concluir pela grande dependência do FIES em relação a outras fontes de custeio.

Diagnosticou-se que, em 31/12/2014, 23,66% dos contratos em fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso, ante 20,40% ao término de 2013. Esse percentual deve ser continuamente monitorado, pois há o risco de que ele continue a aumentar devido à atual situação econômica do país.

Importa destacar também que, instados pela equipe de auditoria, os gestores informaram não haver, no âmbito da gestão do FIES, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco associado à inadimplência dos beneficiários, nem de insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC. Tais riscos são tratados nos pontos concernentes à avaliação dos controles internos administrativos e à instituição de indicadores de desempenho. Ainda, a recomendação constante no Plano de Providências Permanente relativa aos Acordos de Níveis de Serviço firmados com os agentes financeiros do FIES foi revisada para que sejam incluídas cláusulas que prevejam a elaboração e apresentação ao FNDE de relatórios periódicos de análise de conjuntura econômica, cenários e tendências acerca do Fundo e dos indicadores de sua inadimplência.

## **2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

Foi verificada a carência de indicadores de desempenho estratégico referentes à gestão do FIES. No aspecto operacional, a UJ possui apenas dois indicadores de desempenho, instituídos por meio da Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, sendo que um deles, o indicador de “Adesão ao FGEDUC”, perdeu seu objeto com a obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12.873/2013. Dessa forma, no aspecto operacional, o único indicador de desempenho que vigora na UJ é o indicador “Taxa de utilização do FIES”. No aspecto estratégico, por sua vez, observou-se que não há indicadores de desempenho no âmbito do FIES.

Observa-se, dessa forma, que o FIES carece de estabelecimento formal de metas e indicadores estratégicos de desempenho que permitam a avaliação dos resultados alcançados pela política pública e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores. Ressalta-se que o estabelecimento de metas e indicadores estratégicos de desempenho foge da governabilidade dos gestores do FIES, ficando tal decisão sobre gerência de outras alçadas de governo. Todavia, os gestores da SESu e do FNDE, a partir das informações disponíveis nos sistemas corporativos do MEC, podem estabelecer os cenários e levantar os dados necessários para que a tomada de decisão quanto ao estabelecimento de indicadores e metas estratégicas de desempenho não seja tomada de maneira empírica, desprovida de estudos técnicos que suportem referida



decisão, tendo sido feita recomendação nesse sentido em ponto específico deste Relatório.

Ressalta-se, todavia, a utilização de relatórios de desempenho construídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC <portalbi.mec.gov.br>, ferramenta de *Business Intelligence* (BI) mantida pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC. Todavia, apesar de indispensáveis à gestão, os dados produzidos pelo Portal de Gestão do MEC não se confundem com indicadores de desempenho. Foi recomendado aos gestores do FIES sistematizar os indicadores operacionais do programa, a partir das informações extraídas por meio dos Relatórios Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.

Nesse contexto, ressalta-se que os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil encontram-se totalmente alocados na Operação Especial 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno), por conseguinte, não são consignados no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Foi emitida recomendação para que o gestor do FIES realize diligência junto à Secretaria Executiva do MEC visando instar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em ação do tipo Operação Especial.

### 2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.

A avaliação da maturidade dos controles internos administrativos foi fundamentada pelos resultados da aplicação dos procedimentos, permitindo a pontuação de cada componente do sistema de controle interno, conforme questionário padrão utilizado pela Controladoria-Geral da União. Dessa maneira, foram utilizados os seguintes critérios para avaliar a maturidade dos controles internos:

#### *Quadro – Interpretação do Resultado*

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.



Por conseguinte, o resultado da avaliação dos cinco componentes do sistema de controle interno do FIES, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro – Avaliação da maturidade do sistema de controles internos do FIES*

Componentes do Sistema de Controles Internos	FNDE		SESu/MEC	
	Pontuação	Interpretação	Pontuação	Interpretação
Ambiente de Controle	50,7%	Intermediário	40,3%	Intermediário
Avaliação de Risco	27,8%	Básico	25,0%	Básico
Atividades de Controle	55,0%	Intermediário	40,0%	Básico
Informação e Comunicação	100,0%	Avançado	87,5%	Aprimorado
Monitoramento	66,7%	Intermediário	33,3%	Básico
<b>Sistema de Controles Internos</b>	<b>57,7%</b>	<b>Intermediário</b>	<b>40,3%</b>	<b>Intermediário</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

Percebe-se que, dos cinco componentes avaliados, o que apresentou pior resultado foi o componente “avaliação de risco”. Mencionado componente, segundo metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Estrutura Integrada), objetiva identificar se a organização: a) especifica os objetivos com clareza suficiente; b) identifica os riscos à realização de seus objetivos e os analisa a fim de determinar a forma como devem ser gerenciados; c) considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos; e d) identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.

A baixa pontuação recebida pelo componente “avaliação de risco” deve-se, principalmente, à inexistência de metas formalmente estabelecidas, o que dificulta a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, conforme metodologia do Coso, bem como à confusão existente entre os conceitos de “riscos” e “fatos”, deixando de se adotar postura preventivamente, para se atuar corretivamente.

## 2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A avaliação quanto ao cumprimento das recomendações emitidas por esta Controladoria levou em consideração a atuação de cada agente do FIES, a saber: a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) – agente supervisor – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – agente operador – e a Caixa Econômica Federal (CEF) – agente financeiro – tendo em vista que cada recomendação fora dirigida a agente específico.

Dessa forma, com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle anteriormente realizadas, foram levantadas todas as recomendações pendentes de atendimento em 31/12/2014 e aquelas declaradas pelos gestores como atendidas no decorrer do exercício de 2014, com a posterior verificação de seu efetivo atendimento. A tabela seguinte apresenta os resultados da análise:

*Tabela – Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU*

Agente	Recomendações emitidas	Recomendações	Pendentes de
--------	------------------------	---------------	--------------



	(posição de 01/12/2014)		<b>canceladas</b>	<b>atendimento</b> (posição de 31/12/2014)
	Relatório nº 201108853	Relatório nº 201306221		
Supervisor (SESu)	2	1	1	2
Operador (FNDE)	-	3	-	3
Financeiro (CEF)	1	-	-	1

Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP) da Controladoria Geral da União (CGU).

As recomendações da CGU, constantes no Plano de Providências Permanente (PPP) do FIES e pendentes de atendimento, foram emitidas nos Relatórios de Auditoria nº 201108853 (Auditoria Anual de Contas de 2010) e nº 201306221 (Auditoria Anual de Contas de 2012), e referem-se aos seguintes assuntos: a) conciliação dos valores das operações; b) repasse do risco de crédito pelo agente financeiro; e c) estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços. Tais recomendações serão mais bem esclarecidas item 2.1.2.2 deste Relatório de Auditoria.

Conforme se depreende da tabela anterior, não houve recomendações plenamente atendidas. Diante do exposto, verifica-se o baixo índice de atendimento às recomendações da CGU, tendo a UJ realizado pouco progresso no cumprimento das recomendações. Vale salientar que as recomendações dirigidas ao agente supervisor visam, basicamente, o acompanhamento das demais recomendações e, por isso, dependem da atuação dos agentes operador e financeiro para serem plenamente atendidas.

Ressalta-se que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, ao julgar as contas do FIES do exercício de 2012, determinou o atendimento, em duzentos dias, de três das recomendações da CGU, uma à CEF; uma ao FNDE; e uma à SESu/MEC, ao FNDE e à CEF.

## 2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O TCU emitiu apenas uma determinação à CGU relativa ao FIES em 2014. Trata-se do Acórdão 3105/2014 da 2ª Câmara, no qual ele determinou, no item 1.8.1, que a CGU registrasse nas contas seguintes do FIES informações relativas à determinação ao MEC no item 9.3 do Acórdão 415/2007 do Plenário/TCU. Neste item de Acórdão, o TCU determinou ao MEC que fizesse a correção dos registros do FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O Acórdão de 2007 tratou de levantamento na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e em outros órgãos e entidades para apurar o montante e a composição da Dívida Pública Federal e o fluxo de incorporação e desincorporação de ativos e passivos no demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal em 2005. Além da determinação ao MEC, também há determinações a outros Ministérios, à STN, a setoriais contábeis das unidades gestoras responsáveis pela dívida contratual externa e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em resposta a questionamento da CGU, a Secretaria de Educação Superior/MEC (SESu), na condição de agente supervisor do FIES, informou que solicitou subsídios à STN, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC), à Caixa Econômica Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre o tema em questão.





Posteriormente, a SESu encaminhou à CGU Nota Técnica/STN, na qual foram apresentados esclarecimentos sobre o tema da determinação do TCU em 2007. Neste documento, a STN informou que a fonte de dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo da União até 2009 era o Banco Central do Brasil. No entanto, o demonstrativo em questão passou a ser apurado diretamente do SIAFI desde o 1º quadrimestre/2010, por determinação do próprio TCU em 2009.

No encaminhamento da Nota Técnica/STN à CGU, a SESu se posicionou no sentido de que a correção dos registros do FIES no SIAFI em cotejo com os do RGF não é competência do MEC e que não havia impropriedade nesses registros, tendo em vista os esclarecimentos da STN. Assim, verifica-se que, com o ajuste da STN na forma de elaborar o demonstrativo em questão a partir de 2010 – conforme o TCU recomendou em 2009 -, o SIAFI passou a ser a fonte dos dados do quadro demonstrativo da dívida líquida do RGF em questão.

## 2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

De acordo com o art. 3º da Lei 10.260/2001, a gestão do FIES cabe:

- ao Ministério da Educação (**MEC**), na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de **agente supervisor** da execução de suas operações; e
- ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (**FNDE**), na qualidade de **agente operador** e de administrador de seus ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por ser um fundo de natureza contábil, o FIES não possui quadro de pessoal próprio.

Conforme a estrutura regimental do MEC definida no Decreto 7.690/2012, alterado pelo Decreto 8.066/2013, as atividades de supervisão do FIES são realizadas em sua maior parte pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, em sua Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES). Nesta diretoria da SESu, os trabalhos relativos ao FIES são feitos pela Coordenação-Geral de Relações Acadêmicas de Graduação (CGRAG), que também atua em outros programas de educação superior.

No âmbito do MEC (Administração Direta), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), subordinada à Secretaria-Executiva, também realiza atividades do FIES no âmbito de suas competências.

De acordo com a estrutura regimental do FNDE definida no Decreto 7.691/2012, as atividades de agente operador do FIES atribuídas a essa autarquia ocorrem em sua maior parte na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF). Das 4 coordenações-gerais que a compõem, duas atuam exclusivamente com o FIES:

- a de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN);
- a de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP).

A força de trabalho do FIES informada no relatório de gestão relativo a 2014 difere em quatro servidores no presente trabalho:



<b>Força de trabalho que atuou no FIES em 2014 (servidores públicos) *</b>			
<b>Localização</b>	<b>A) Quantidade informada no relatório de gestão</b>	<b>B) Quantidade apurada na auditoria</b>	<b>Diferença (B – A)</b>
<b>SESu</b>	5	5	0
<b>DTI</b>	8	10	2
<b>FNDE</b>	30	32	2
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>4</b>

\* O Secretário/SESu e o Presidente/FNDE não estão incluídos nesta contagem.

Verificou-se que a força de trabalho da DTI no FIES é composta por 7 servidores efetivos, um sem vínculo com a Administração Pública e 2 com contratos temporários, totalizando 10 servidores públicos. Além destes, a DTI mantém consultores contratados pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) em sua força de trabalho no FIES, no âmbito do projeto OEI/BRA/09/004-Prodac FNDE, apesar das restrições existentes na legislação (Constituição Federal, art. 37, inciso II, combinada com o Decreto 5.151/2004, art. 4º, § 1º). Sobre este assunto, cabe ressaltar que ele foi objeto de análise durante a auditoria anual de contas realizada no FNDE referente ao exercício de 2010 (relatório nº 201109076), tendo sido expedida recomendação para a entidade se abster de suprir eventuais carências de pessoal por meio de Cooperação Técnica Internacional.

Em 29/12/2014, foi publicada a Portaria Interministerial nº 539/2014, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, autorizando a contratação temporária de profissionais de informática e de outras áreas para o MEC e entidades vinculadas, conforme a Lei 8.745/1993.

O FNDE informou a quantidade de 30 servidores no relatório de gestão, lotados na CGFIN, CGSUP e unidades subordinadas a estas duas coordenações-gerais. No entanto, o diretor e uma assessora da DIGEF também atuam com o FIES (de forma não exclusiva), totalizando 32 profissionais.

Em relação à qualificação da força de trabalho, verificou-se que SESu e DTI não possuem planos de capacitação específicos para o FIES. Em 2014, os servidores da SESu que atuam no FIES não participaram de eventos de capacitação. Na DTI, 4 dos 10 servidores que atuam no FIES (40%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014, mas sem direcionamento específico para a atuação no referido Fundo.

A ausência de capacitação em 2014 dos servidores do agente supervisor (SESu), mencionada no parágrafo anterior, é uma situação que merece atenção, tendo em vista que o FIES possui aspectos muito específicos em comparação às demais temáticas de atuação do MEC (Administração Direta).

O FNDE teve seu plano anual de capacitação 2014/2015 aprovado por sua Portaria nº 416/2014, publicada em seu Boletim de Pessoal e Serviço em 08/10/2014, portanto, no último trimestre do exercício analisado. Ele abrange toda a organização, mas não possui tópicos com direcionamento específico para seus servidores que atuam com o FIES. Em relação aos treinamentos realizados, 15 dos 32 servidores do FNDE que atuam no FIES (46,88%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014. Apesar da ausência de treinamentos específicos para servidores que atuam no referido Fundo, o FNDE lançou em 28/11/2014 o curso Gestão Operacional do FIES (em ambiente virtual), com o objetivo de capacitar os profissionais das instituições privadas de ensino superior (IES) que atendem os estudantes interessados em contratar esse financiamento.



Em relação à suficiência/insuficiência da força de trabalho, tanto o agente supervisor quanto o agente operador se posicionaram quanto à insuficiência de pessoal em suas respectivas instâncias de atuação no FIES. No entanto, não há estudos que demonstrem a força de trabalho necessária para a SESu e para o FNDE. No caso do FNDE, existe uma demanda em andamento no MEC para a realização de concurso público. Ademais, tanto a SESu quanto o FNDE não possuem regimentos internos atualizados. Portanto, não formalizaram as estruturas organizacionais e as competências de suas Coordenações-Gerais que atuam no FIES.

A ausência dos estudos e dos regimentos internos mencionados no parágrafo anterior prejudica o adequado dimensionamento da força de trabalho do agente supervisor e do agente operador do FIES, bem como a tramitação e o tratamento da demanda de pessoal nas instâncias decisórias da Administração Federal.

## **2.7 Avaliação da Conformidade das Peças**

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), foram analisadas as peças postadas no sistema do Tribunal de Contas da União, de que trata o § 6º da DN TCU nº 140/2014, *e-Contas*. Dessa maneira, constatamos que a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas desse egrégio Tribunal para o exercício de 2014.

No tocante à confecção do Relatório de Gestão, porém, alguns apontamentos merecem destaque, a saber:

### **- Informações sobre a Governança**

- a. Não foi esclarecida a existência de estrutura de governança da Unidade Jurisdicionada, conforme solicita o item 2.1 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;
- b. Não consta no Relatório de Gestão a metodologia utilizada para analisar os quesitos acerca da avaliação do funcionamento do controle interno, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Todavia, tal metodologia é informada posteriormente;

### **- Relacionamento com a Sociedade**

- a. O Relatório de Gestão não informa o “caminho de acesso” às informações sobre sua atuação, exigidas no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;

### **- Planejamento e Resultados Alcançados**

- a. Conforme item 4.5 do Relatório de Gestão, a UJ entende não ser aplicável a exigência constante no item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013, referente à avaliação nos custos de produtos e/ou serviços ofertados;

### **- Informações Contábeis**



- a. Não foram inseridas no Relatório de Gestão informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013.

Os apontamentos ora elencados serão abordados com maiores detalhes no item 2.1.2.3 deste Relatório de Auditoria. Por fim, informa-se que o Relatório de Gestão do FIES, objeto da presente auditoria, foi encaminhado ao TCU de forma tempestiva, em meio informatizado, por meio do sistema *e-Contas*.

Quanto ao rol de responsáveis da UJ 151714/FIES apresentado ao TCU, pode-se dizer que, de forma geral, preenche os requisitos previstos na legislação, mas contém as seguintes falhas:

- a. não foram indicados os períodos em que o dirigente máximo do FIES (Presidente/FNDE) a partir de 14/02/2014 foi substituído, ou seja, foi informado o período de gestão total (de 14/02/2014 a 31/12/2014), sem substituições;
- b. por outro lado, foi informado como gestão de seu substituto o período de 20/03/2014 a 31/12/2014, ou seja, não foram informados os períodos em que ele efetivamente substituiu o titular, conflitando com a informação da alínea anterior.

## **2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

Embora não se compreenda dentro do âmbito de atuação dos gestores do FIES, destaca-se a expressiva diferença entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,64 bilhão, e a dotação final após os ajustes de créditos adicionais, de R\$ 12,3 bilhões, inteiramente empenhada. Por análise simples, observa-se que a dotação final representa 747% da inicial. Importa ressaltar que a maior parte dos créditos adicionais abertos foram do tipo extraordinários, destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os resultados dos exames demonstraram a carência de indicadores e metas de desempenho diagnosticada na auditoria, sendo que a UJ mantém apenas um indicador de natureza operacional e nenhum de natureza estratégica. Salienta-se que a carência de indicadores de desempenho importa em lacuna de informação sistematizada à tomada de decisões gerenciais, ainda que, pontualmente, dados sejam extraídos de ferramentas de *Business Intelligence*. Para tanto, verifica-se a necessidade de interlocução junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em ação do tipo Operação Especial.



A análise da concessão de financiamentos apontou a necessidade de alguns aprimoramentos na aplicação *web* utilizada para inscrição no FIES, que, segundo os gestores, já foram solucionados; também demonstrou ser desejável o acompanhamento por amostragem das verificações a cargo das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA.

Destaca-se a inexistência de estudos visando à avaliação de riscos associados à inadimplência dos beneficiários e à potencial insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC. Nesse sentido, foi revisada a recomendação contida no Plano de Providências Permanente relativa aos Acordos de Níveis de Serviço firmados com os agentes financeiros do FIES para que sejam incluídas cláusulas que prevejam a elaboração de relatórios sobre indicadores de inadimplência.

Além disso, a limitação de financiamentos ocorrida no exercício de 2015 demonstrou a necessidade de aprimoramento normativo do programa, seja para a seleção de alunos, seja para definir prioridades em relação às vagas ofertadas, tais como o conceito de curso, área de formação, regionalização, entre outros. Nesse sentido, muitas atualizações normativas foram publicadas em 2015, a exemplo das Portarias Normativas nº 2/2015; 7/2015 e 8/2015, cujas avaliações não compõem certificação da auditoria anual de contas de 2014.

As avaliações realizadas apontaram ainda que as recomendações da CGU pendentes de atendimento no início de 2014 permaneceram sem a adoção de providências efetivas para seu atendimento. Importante ressaltar que, dessas recomendações, podem resultar ações com impacto financeiro positivo ao Fundo, tais como o repasse do risco de crédito ao FIES pela Caixa.

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do Certificado de Auditoria e do Parecer do Dirigente de Controle Interno.

Brasília/DF.

**Nome:** ALEXANDRE ALMIR LOPES DA FONSECA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ALEXANDRE AUGUSTO SILVA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**



**Nome:** ELVES DOUGLAS TEIXEIRA DA CRUZ  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** LÍCIO JOAQUIM DA SILVA RÊGO  
**Cargo:** CHEFE DE DIVISÃO – DSEDU I

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

LENNON MOTA CANTANHEDE  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I

---

**Achados da Auditoria - nº 201503636**

**1 GESTÃO OPERACIONAL**

**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

**1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

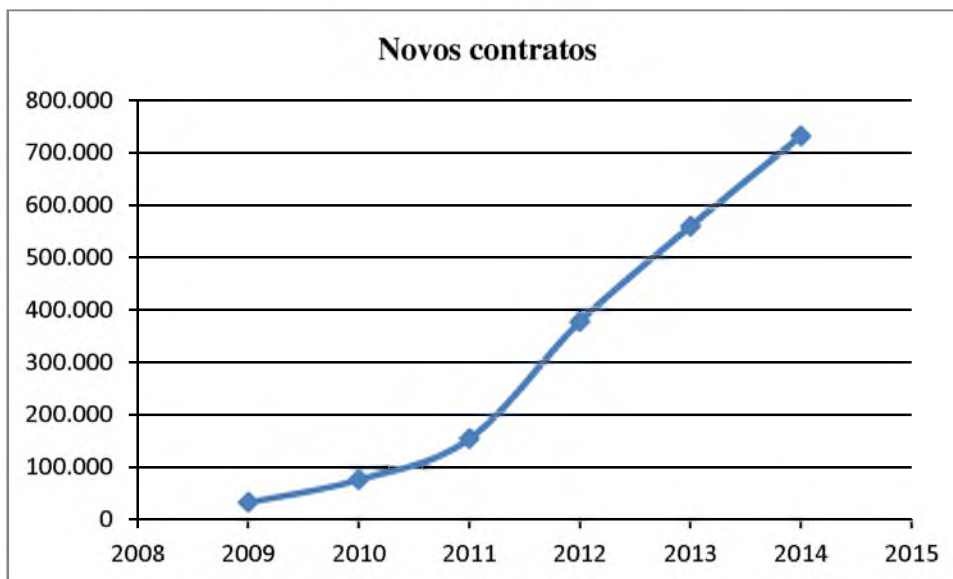
**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Evolução do número de contratos do FIES**

**Fato**

O FIES continuou, em 2014, por um período de expansão da carteira de crédito observada nos anos anteriores. Tal crescimento foi acentuado a partir de 2010, ano em que, dentre outras mudanças, houve a redução da taxa de juros do financiamento para 3,4% ao ano, valor abaixo do praticado pelo mercado, com o intuito de torná-lo mais acessível às camadas socioeconômicas menos favorecidas.





Fonte: Relatório de Gestão do FIES de 2014

De acordo com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, a política adotada com a carteira de crédito até o exercício de 2014 acompanhava o viés da ótica de ampliação do acesso e permanência na educação superior preconizada nos últimos dois Planos Nacionais de Educação – PNE. De fato, as metas 12 e 14 do PNE atual – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 –, itens 12.6, 12.20 e 14.3, assim dispõem:

*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.*

[...]

*12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a [Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001](#), com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;”*

[...]

*12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a [Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001](#), e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a [Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#), os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;*

[...]

*“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”*

[...]



*“14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;”*

Nota-se que o plano, lançado em 2014 e de duração decenal, embora não possua metas específicas para o FIES, continua a incentivar a ampliação do acesso ao ensino superior, inclusive por meio do aumento dos financiamentos concedidos pelo programa.

Por outro lado, o crescimento dos financiamentos concedidos tornou o FIES um programa de grande materialidade e impacto nos recursos orçamentários da União. A título de exemplo, em 2015, diante de um cenário de retração econômica e de ajuste das contas públicas, houve limitação orçamentária e financeira imposta ao programa, não podendo o programa atender a todos os seus pleiteantes.

Há que se mencionar, também, que a lei do PNE prevê a redução da necessidade de fiadores no item 12.6, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento. Por este motivo, é de extrema relevância o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, bem como estudos para gerenciamento de riscos decorrentes principalmente da inadimplência e da evasão de alunos, assunto abordado em constatação específica deste relatório.

Por fim, em manifestação exarada por meio Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, os gestores ponderam acerca do processo de democratização ao ensino superior promovido pelo FIES, bem como da impertinência de abordar o cenário econômico do exercício de 2015 neste relatório. A equipe de auditoria, por considerar a menção ao ano de 2015 meramente informativa e complementar aos aspectos abordados em 2014; por considerar não terem sido apresentados novos elementos capazes de afetar sua opinião; e por julgar adequado dar transparência à opinião apresentada pelos gestores, traz em anexo a este relatório a íntegra da manifestação por eles apresentada.

### **1.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Dotação orçamentária inicial do FIES insuficiente, complementada por meio de créditos extraordinários**

##### **Fato**

Apesar de a aprovação de créditos orçamentários não pertencer à governabilidade dos gestores do FIES, verificou-se que é expressiva a diferença entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,64 bilhão, e a dotação final, após os ajustes de créditos adicionais, de R\$ 12,3 bilhões, inteiramente empenhada. Por análise simples, observa-se que a dotação final representa 747% a dotação inicial. O Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014, manifesta-se a respeito dessa diferença da seguinte maneira:

***“A diferença expressiva entre o crédito inicial e final decorre do fato de os financiamentos estudantis terem características plurianuais, pois um estudante contratado, com duração do curso de 2,5 a 5 anos, por exemplo, gera para o Fies a obrigação de repasses mensais de títulos à entidade Mantenedora de Instituição de Ensino Superior no valor correspondente ao encargo educacional contratado durante todo o período do curso. Em função deste cenário, o Fundo executou no exercício de 2014 repasses***





*mensais para mais de 1,9 milhão de estudantes financiados dos quais 39% eram oriundos de anos anteriores.” (Original sem grifo).*

Ocorre que, segundo informado no Relatório de Gestão do FIES, em 2014 foram financiados 1.910.718 estudantes, ao custo de R\$ 12,2 bilhões, somando-se os contratos celebrados em 2014 e aqueles celebrados em exercícios anteriores. Desses estudantes, 10.375 decorrem de contratos administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF) na qualidade de agente operador do FIES, anteriores a 15/1/2010. Os 1.900.343 restantes decorrem de contratos de financiamentos celebrados posteriormente a essa data, dos quais 732.243 referem-se a contratos firmados em 2014 e 1.168.100 referem a contratos firmados em exercícios anteriores, conforme tabela seguinte:

*Tabela – Quantidade de Contratos de financiamento do FIES, por exercício*

<b>Ano</b>	<b>Contrato</b>
2009	32.594
2010	76.165
2011	154.250
2012	377.780
2013	559.905
2014	732.243
<b>Total</b>	<b>1.900.343</b>

Fonte: Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014.  
Obs.: Os contratos firmados em 2009 não estão somados no Total.

Afirma ainda o Relatório de Gestão do FIES:

**“A Lei Orcamentária de 2014 previa 151.501 estudantes financiados pelo Fies ao custo de R\$ 1,5 bilhões. Porém, foram custeados 1.900.343 de financiamentos (formalizados a partir de 15 de janeiro de 2010), mais 10.375 financiamentos (referentes aos contratos administrados pela Caixa Econômica Federal na qualidade de Agente Operador dos Fies anteriores a 15 de janeiro de 2010), em fase de utilização. Assim, um total 1.910.718 estudantes foram financiados ao custo de R\$ 12,2 bilhões.”** (Original sem grifo).

Observa-se que a dotação inicial do FIES não foi suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100 contratos), razão pela qual precisou ser suplementada por meio de créditos adicionais. A tabela a seguir apresenta a suplementação das dotações do FIES, por meio de créditos adicionais:

*Tabela – Créditos orçamentários do FIES, referente ao exercício de 2014*

<b>Instrumento</b>	<b>Tipo de crédito</b>	<b>20RZ Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação</b>	<b>00IG Operações Especiais: Financiamentos com Retorno</b>
LOA 2014	Crédito inicial	120.400.000	1.527.097.593
MP 642 de 17.04.2014	Crédito Extraordinário	-	4.900.000.000
Decreto de 24.07.2014	Crédito Suplementar	53.608.595	-
MP 655 de 26.08.2014	Crédito Extraordinário	-	305.419.518
MP 666 de 30.12.2014	Crédito Extraordinário	-	5.400.000.000
<b>Dotação Atualizada</b>		<b>174.008.595</b>	<b>12.132.517.111</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

Desse modo, por meio da SA 201503636/020, esta CGU solicitou justificativa da discrepância ocorrida no planejamento orçamentário que ocasionou a diferença entre a



dotação inicial e a verificada ao término do exercício, tendo sido coberta por meio da abertura de créditos extraordinários. Em resposta, a SESu emitiu o Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/6/15, encaminhando cópia do Ofício nº 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 23/6/15, que afirma:

*“No momento da captação da proposta orçamentária de 2014 **este Fnde apresentou ao Ministro do Planejamento uma necessidade total de R\$ 12,22 Bilhões** para as duas ações do Fies (R\$ 11,8 Bilhões, Ação 00IG + R\$ 420,0 Milhões, Ação 20RZ).*

*O Projeto de Lei Orçamentária 2014 encaminhado pelo Poder Executivo **destinou às duas ações do Fies o valor total de R\$ 1,64 Bilhão** (R\$ 1,52 Bilhão, Ação 00IG + R\$ 120,0 Milhões, Ação 20RZ). Esse valor representou pouco mais de 10% da necessidade relatada pelo FNDE. [...]*

*Importante destacar que as ações do Fies são vinculadas ao órgão orçamentário ‘Operações Oficiais de Crédito’, ligado ao Ministério da Fazenda, não possuindo o Fnde ingerência no processo decisório de definição desses limites” (Original sem grifo).*

Segundo os esclarecimentos do gestor, fora solicitado ao Ministério do Planejamento (MPOG) R\$ 12,22 bilhões, divididos entre as duas ações orçamentárias do FIES, no entanto o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) destinou pouco mais de 10% da necessidade apontada.

Depreende-se dos esclarecimentos que o montante executado em 2014 já era esperado pela gestão do FIES, dessa forma, embora sabido que o FIES demandaria montante superior a R\$ 12 bilhões, a decisão de governo de fixar apenas R\$ 1,64 bilhão ocasionou invariavelmente a necessidade de suplementação posterior. Por conseguinte, tal fato prejudicou a função de planejamento da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2014, não espelhando, dessa forma, o montante de recursos necessários para a gestão do programa.

Ademais, a manifestação do gestor destaca que as ações do FIES são vinculadas ao órgão orçamentário “Operações Oficiais de Crédito”, ligado ao Ministério da Fazenda, de maneira que o FNDE não possui ingerência no processo decisório de definição dos limites orçamentários. Entretanto, não obstante o FIES estar vinculado ao órgão orçamentário 74000 – Operações Oficiais de Crédito – salienta-se que a unidade orçamentária 74902 – Unidade Orçamentária do FIES – é de supervisão do MEC, segundo estabelece a Lei Orçamentária.

A respeito da escolha por créditos do tipo extraordinários, salienta-se que a Constituição Federal reserva o seu uso para despesas “*imprevisíveis e urgentes*”, tais como as decorrentes de “*guerra*”, “*comoção interna*” ou “*calamidade pública*”, desse modo, segundo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADI 4048-MC e 4049-MC, a seguir:

*“Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, **os requisitos de imprevisibilidade e urgência** (art. 167, § 3º) **recebem densificação normativa da Constituição**. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I,*



*alínea d, da Constituição [...]” (ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, DJE de 22.08.2008). (Original sem grifo).*

Percebe-se que, apesar de urgentes, as necessidades de suplementação orçamentária do FIES eram previsíveis, portanto, não devem ser interpretadas como passíveis de créditos do tipo extraordinário, que podem ser abertos sem autorização legislativa.

Por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a equipe de auditoria da CGU, o MEC e o FNDE, nos dias 27 e 29/10/2015, foi emitida a Nota Técnica n° 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 6/11/2015, acrescentando os seguintes dizeres:

“9. *Conforme já informado na Nota Técnica n° 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, a atribuição de dotação inicial a menor no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e posterior abertura de créditos extraordinários decorrem de decisão da Alta Administração do Governo Federal, a qual estão sujeitos o MEC, qualquer órgão do Poder Executivo Federal e inclusive órgãos dos demais Poderes da União – vide, por exemplo, a MP 598/2012 e seus Anexos ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2012/Mpv/598impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Mpv/598impressao.htm)):*

10. *Do mesmo Anexo I da Medida Provisória n° 598/2012 consta extensa lista de Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, evidenciando tratar-se de medida que ultrapassa a governança deste Ministério, conforme se pode observar no teor da EM n° 00341/2012 Medida Provisória, de 27 de Dezembro de 2012 (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2012/Exm/EM-341-MP-MPV-598.doc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Exm/EM-341-MP-MPV-598.doc)).*

11. *A ausência do requisito da imprevisibilidade não é desconhecida do Legislativo (vide <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=154337&tp=1>), e que isto fica consignado na Nota Técnica de Adequação Orçamentária datada de 24/04/2014, relativa à Medida Provisória n° 642/2014 (vide [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BC0A45ED3D8B5CC3D6146A0C9DF3FE1.proposicoesWeb2?codteor=1249075&filename=Tramitacao-MPV+642/2014](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BC0A45ED3D8B5CC3D6146A0C9DF3FE1.proposicoesWeb2?codteor=1249075&filename=Tramitacao-MPV+642/2014)), conforme excerto transcrito a seguir:*

*No caso em comento, considera-se que a relevância e urgência encontram-se demonstradas. Todavia, pelo que foi exposto anteriormente, há reparos quanto à imprevisibilidade da necessidade de recursos para o FIES.*

*Reforça esse argumento a constatação de que o Poder Executivo sequer menciona na EM n° 61/2014 MP o requisito constitucional da imprevisibilidade.*

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



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

*Por fim, é relevante citar que o mencionado crédito suplementar destinado a reforçar a mesma programação orçamentária do FIES constante desta MP em análise (PLN nº 1, de 2014-CN) foi aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 8 de abril e aguarda inclusão na ordem do dia do Congresso Nacional.*

12. *Registre-se, por pertinente, que o Congresso Nacional acolheu a MP 642/2014, a qual foi convertida na Lei nº 13.012, de 16 de julho de 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13012.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13012.htm).*

13. *Ademais, cabe ponderar que, preliminarmente à edição de Medida Provisória, em 10/3/2014, em razão do primeiro momento de crédito orçamentário, foi enviado ao Congresso Nacional pedido de abertura de crédito suplementar em favor de Operações Oficiais de Crédito, por meio do PLN 1/2014 CN, para fazer frente às necessidades orçamentárias observadas para o FIES, tendo recebido em 27/3/2014 voto pela aprovação do PL por parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). (Anexo 1)*

14. *O Tribunal de Contas da União registrou e analisou a abertura de créditos extraordinários no Relatório Preliminar de Contas de Governo relativo ao Exercício de 2014 ([http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2014/index.html](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2014/index.html)), conforme folhas 73, 74, 186 a 189, 452 e 453, não tendo sido observados por este Ministério quaisquer apontamentos consistentes com as questões suscitadas pela Equipe da CGU.*

15. *Pontue-se complementarmente que a alegada dotação orçamentária inicial insuficiente, bem como as suplementações extraordinárias, que, pela análise feita pelo Relatório Preliminar poderiam levar a resultados nefastos pela falta de planejamento, não impossibilitaram nenhuma contratação de financiamento pelo Fies no ano de 2014, objeto da presente auditoria. Também não procede a argumentação de que houve despesa sem prévia dotação orçamentária.*

16. *De todo exposto conclui-se que a questão em torno da abertura de créditos extraordinários por parte do Governo Federal encontra-se devidamente equacionada no âmbito da Administração Pública Federal, não sendo cabível questioná-la no âmbito específico das contas anuais do FIES, e que se considerada imprescindível sua discussão, esta deve ser conduzida pela Controladoria-Geral da União junto à Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”*



Conforme afirma a UJ, o uso inadequado de créditos do tipo extraordinário é de conhecimento do Congresso Nacional que, conforme citação da Nota Técnica de Adequação Orçamentária, relativa à Medida Provisória nº 642/2014, possui entendimento semelhante ao apresentado por este Relatório de Auditoria. Desse modo, reforça-se a argumentação ora apresentada.

Além disso, deve-se esclarecer que o controle externo não se trata de instância superior do controle interno, mas funcionam como instrumentos de controle distintos. Logo, qualquer afirmação ou omissão existente no Relatório Preliminar de Contas de Governo, do Tribunal de Contas da União, não limita as análises realizadas pela Controladoria Geral da União.

Esclareça-se ainda que este Relatório de Auditoria não afirma ter havido impossibilidade de contratação de financiamento pelo FIES em 2014, bem como não teceu comentários acerca de respaldo orçamentário para as despesas.

Por fim, ressalta-se que, de fato, tal análise supera o âmbito da gestão do FIES, considerando que, segundo informações repassadas pelo FNDE, foi apresentada ao Ministério do Planejamento uma proposta orçamentária compatível com a necessidade orçamentária e que a definição pelo encaminhamento de proposta com dotação inicial insuficiente e a escolha inadequada da modalidade de créditos extraordinários não foi tomada pelos gestores do FIES. Por essa razão, não foram feitas recomendações sobre o assunto neste Relatório.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

#### **Retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após conclusão do ensino superior. Contratos em dia e contratos em atraso. Ausência de avaliação dos riscos decorrentes de inadimplência.**

##### **Fato**

Em relação ao retorno dos recursos financeiros ao Fundo proveniente da amortização do financiamento após conclusão do curso superior, é importante destacar que os contratos do FIES passam por três fases:

Fase	Características (regras vigentes em 2014)
1ª) Utilização	Fase de realização do curso, na qual o estudante paga, a cada 3 meses, juros sobre o financiamento no valor máximo de R\$ 50,00.
2ª) Carência	Após a fase de utilização, é o período de 18 meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, no qual o estudante continua pagando, a cada 3 meses, juros sobre o financiamento no valor máximo de R\$ 50,00.
3ª) Amortização	Após a fase de carência, corresponde a 3 vezes a duração do curso financiado mais 12 meses. Por exemplo: se o curso durou 4 anos. Duração da fase de amortização = (4 anos x 3) + 12 meses = 13 anos.

Com base em dados fornecidos pelo FNDE, agente operador do FIES, foi identificada a seguinte situação dos **contratos em fase de amortização em 31/12/2014**, em comparação com 31/12/2013:

Contratos do FIES na fase de amortização				
Posição	Em 31/12/2013		Em 31/12/2014	
	Quantidade de contratos	%	Quantidade de contratos	%
Em dia	173.929	54,09%	166.532	52,86%



Contratos do FIES na fase de amortização				
Posição	Em 31/12/2013		Em 31/12/2014	
	Quantidade de contratos	%	Quantidade de contratos	%
Até 60 dias de atraso	55.184	17,16%	51.645	16,39%
<b>Subtotal (em dia e até 60 dias de atraso)</b>	<b>229.113</b>	<b>71,25%</b>	<b>218.177</b>	<b>69,25%</b>
De 61 até 180 dias de atraso	14.278	4,44%	13.272	4,21%
De 181 até 360 dias de atraso	12.569	3,91%	9.072	2,88%
Acima de 360 dias de atraso	65.596	20,40%	74.550	23,66%
<b>TOTAL</b>	<b>321.556</b>	<b>100,00%</b>	<b>315.071</b>	<b>100,00%</b>

\* Cálculos dos percentuais e das respectivas variações efetuados a partir dos dados informados pelo FNDE no ofício nº 38/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 03/06/2015, apresentado à CGU como anexo do ofício nº 499/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data.

Entre os dados informados nessa tabela, relativa aos contratos na fase de amortização, é importante destacar que:

- pouco mais da metade dos contratos de financiamento nessa fase estavam **em dia** na data de fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido pequena redução no percentual de contratos nesta posição em 31/12/2014, na comparação com a posição em 31/12/2013;
- houve redução no percentual de contratos na posição de 181 dias até 360 dias de atraso entre 31/12/2013 e 31/12/2014, mas esta foi a posição com menor quantidade de contratos no fechamento destes dois exercícios financeiros; e
- mais de 20% dos contratos na fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso no fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido um aumento de 3,26 pontos percentuais em 2014.

Tendo em vista a variação ocorrida entre 31/12/2013 e 31/12/2014, o percentual de contratos na fase de amortização com mais de 360 dias de atraso deve ser continuamente monitorado, pois há o risco de que esse percentual continue a aumentar devido à atual situação econômica do país.

Na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/09/2015, encaminhada à CGU por meio do ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data, a SESu se manifestou sobre o percentual de contratos com mais de 360 dias de atraso:

*“68. Comentário: Na reunião de 17/8/2015 com representantes da CGU, SESu, DTI, FNDE e AECI foi pontuado que a abordagem adotada pela Equipe de CGU não é a usual e pode resultar em avaliações distorcidas e equivocadas pelos diversos setores da sociedade interessados no tema, com impacto negativo quanto aos resultados da política pública, razão pela qual deve ser tratada com critério e cautela.*

*69. Em 31.12.2014, pelo critério usualmente utilizado pelo mercado financeiro, que considera o quantitativo inadimplente em relação ao total da carteira de financiamentos, a proporção de contratos inadimplentes foi de 6,32% do total de contratos. Especificamente, no que tange aos contratos inadimplidos há mais de 360 dias, de acordo com o referido critério de leitura de inadimplência, a proporção de contratos inadimplidos nessa faixa é de 1,74% e não superior a 20% conforme foi registrado pela Equipe de Auditoria. Neste contexto, por se tratar de política pública, cujo critério de acesso não prevê restrição econômico-financeira em relação ao risco de crédito do estudante, a exemplo da não exigência de renda, de capacidade de pagamento e idoneidade cadastral do estudante financiado, o resultado se mostra satisfatório.”*



Em relação a esta manifestação do agente supervisor do FIES, é importante destacar que a análise relativa aos contratos com mais de 360 dias de atraso decorre, em primeiro lugar, das próprias características do financiamento, pois a amortização ocorre apenas na 3ª fase dos contratos. Apesar de haver a previsão de pagamentos trimestrais (de R\$ 50,00, no máximo), estes se referem ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento.

De fato, o percentual de contratos com mais de 360 dias de atraso em relação ao total de financiamentos concedidos é muito menor que 20% (conforme informações do gestor, 1,74%). Não obstante, como a maior parte dos financiamentos não atingiu a 3ª fase, de amortização, é prudente que se avalie também a inadimplência dos contratos que já se encontram nessa fase, haja vista que é nela que se materializa o risco de crédito das operações. Nesse sentido, não se pode diminuir a importância do fato de que 23,66% dos financiamentos que se encontram em fase de amortização apresentam atraso superior a 360 dias. Se considerarmos atrasos superiores a 60 dias, temos que 30,75% dos financiamentos em fase de amortização se encontram nessa situação.

A SESu, agente supervisor do FIES, foi questionada sobre a existência de plano institucional ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco de crédito do FIES. Em resposta, a SESu apresentou as seguintes informações, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 02/06/2015:

***“v. Risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado***

*44. Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos a risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado. No entanto, há que se pontuar que todos os contratos de financiamento por meio do Fies apresentam uma forma de garantia/fiança, e, portanto, de mitigação dos riscos.*

*45. No que se refere à exigência de garantia nos contratos de financiamento do Fies, cabe informar que os contratos devem observar o oferecimento de garantias por parte do estudante ou pela IES, nos termos do inciso III e do § 9º do artigo 5º, da Lei 10.260/2001, respectivamente.*

*46. Com relação às garantias previstas na legislação acima citada, prevê a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, o seguinte:*

*Art. 10 Ao se inscrever no FIES o estudante deverá oferecer garantias adequadas ao financiamento.*

*§ 1º São admitidas as seguintes modalidades de garantia:*

*I – fiança convencional;*

*II – fiança solidária, conforme disposto no inciso II do § 7º do art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001.*

*§ 2º O estudante que, na contratação do FIES, utilizar exclusivamente a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, nos termos e condições previstos nesta Portaria, ficará dispensado de oferecer as garantias previstas no parágrafo anterior. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014).*



47. *Cumpra esclarecer que a garantia pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC é destinada aos estudantes que estejam matriculados em cursos de licenciatura, ou que seja bolsista parcial do Prouni no mesmo curso para o qual deseja obter o financiamento, ou tenha renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio, conforme disposto no art. 12-A da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

48. *O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) foi criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, proporcionando segurança e facilidades aos diversos agentes participantes do Fies. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito.*

49. *Assim a exigência de fiador como garantia trata-se de uma das condições para a realização do contrato de financiamento (Fies) conforme previsão legal.*

**vi. Risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes**

50. *Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes.*

51. *No entanto, importa ressaltar que a supervisão deste Fundo Garantidor, dada a competência legal para sua gestão ser do Banco do Brasil, carece de compartilhamento com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Gestão e Orçamento.”*

Posteriormente, na Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 06/11/2015, a SESu tratou novamente da inadimplência do FIES e das garantias do FGEDUC:

*“19. Ressalta-se, por oportuno, que do total de contratos do FIES na fase de amortização e com inadimplência superior a 360 (trezentos e sessenta) dias observada em 31/12/2014, as operações formalizadas com garantia do FGEDUC representavam apenas 1,49%, equivalentes a 1.110 (um mil, cento e dez) contratos nessa situação, conforme foi informado ao Administrador do FGEDUC por meio do Ofício nº 84/2015-CGSUP/DIGEF/FNDE, de 8/5/2015. (Anexo 2)*

20. *Tendo em conta que a cobrança administrativa e judicial da carteira de financiamentos estudantis está na competência dos agentes financeiros contratados no âmbito do FIES, conforme estabelece a Lei nº 10.260, de 2001, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, por meio dos Ofícios nº 77/2014-DIGEF/FNDE/MEC (Anexo 3) e nº 79/2014-DIGEF/FNDE/MEC, de 29/10/2015 (Anexo 4), foram instados a disponibilizar trimestralmente ao FNDE relatório de análise de conjuntura e avaliação de cenários e tendências acerca da carteira de financiamentos do FIES, notadamente relacionadas aos indicadores de inadimplência e conjuntura econômica. Referida solicitação foi incluída, também, na proposta de Acordo de Nível de Serviço (ANS) que se encontra em discussão com os agentes financeiros para compor o novo contrato de*





*prestação de serviços no âmbito do FIES a ser formalizado ainda em 2015. Entretanto, os agentes financeiros tem se apresentado reticentes à elaboração e apresentação desses estudos.*

*21. Conforme estabelece o art. 4º do estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009 (Anexo 5), “o FGEDUC será administrado, gerido e representado, judicial e extrajudicialmente pelo Banco do Brasil S.A.”. Dentre as várias competências atribuídas ao Administrador, destacam-se a outorga de garantias, a administração dos ativos e o zelo pelo equilíbrio entre os ativos e as garantias prestadas pelo FGEDUC. O Fundo Garantidor também conta com uma Assembleia de Cotistas, formada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, a quem compete o exame das contas e deliberar sobre demonstrações contábeis e financeiras. O patrimônio do Fundo é constituído pela integralização de cotas pelos Cotistas e pela Comissão de Concessão de Garantia (CCG). Como subsídio, encaminhamos, em anexo, cópia do estatuto do FGEDUC. Em decorrência, o FNDE não possui qualquer ingerência sobre o FGEDUC, seja para realização de cálculo atuarial para avaliar a compatibilidade entre a Comissão cobrada das entidades mantenedoras, seja para avaliação de riscos em razão da cobertura das operações garantidas. Nesse sentido, sugere-se a retirada de todas as ações atribuídas ao FNDE em relação ao FGEDUC.*

*22. Portanto, compreende-se que a análise presente do Relatório deve considerar que o Fies, apesar da sua constituição como fundo financeiro, tem um nítido e legalmente anunciado escopo social, objetivando colaborar efetivamente na política pública de educação de democratização e ampliação do acesso à educação superior. Querer imputar ao Fies uma análise de risco estrita de carteira bancária dificultaria boa parte das medidas viabilizadas pelo Fundo, como por exemplo, a dispensa de análise de situação cadastral do financiado – que dependeria de modificação no plano legal –, e poderia representar a exigência de incorporação pelos agentes financeiros envolvidos de práticas restritas ao financiamento perpetrado pela rede bancária tradicional, com repactuação das regras de financiamento que inviabilizariam o grande contingente de baixa renda que faz uso do programa.”*

É imprescindível para a boa supervisão do FIES que a adimplência/inadimplência de seus contratos de financiamento seja periodicamente monitorada por meio de indicadores de desempenho, utilizando-os para subsidiar as decisões de seus gestores e informando-os nos respectivos relatórios de gestão anuais. Portanto, é importante que sejam incluídas, no ANS do contrato a ser firmado com os agentes financeiros do FIES, cláusulas que prevejam a elaboração e apresentação ao FNDE de relatórios periódicos de análise de conjuntura econômica, cenários e tendências acerca do Fundo e dos indicadores de sua inadimplência. A necessidade de estabelecer o referido ANS foi objeto da recomendação 3 do item 2.1.1.5 do relatório de auditoria da CGU nº 201306221 (contas 2012 do FIES) e continua pendente de atendimento. Nesse sentido, a citada recomendação será revisada no Sistema Monitor para que os Acordos de Níveis de Serviços com os agentes financeiros do FIES contemplem, também, cláusulas que atendam os quesitos ora mencionados.



#### 1.1.1.4 INFORMAÇÃO

##### **Avaliação da base de dados do SisFIES e cruzamento com demais bases de dados**

###### **Fato**

###### **Introdução**

Foram efetuadas consultas aos SisFIES, bem como cruzamentos com outras bases de dados, para verificar o atendimento aos critérios exigidos pelo programa no tocante à concessão de financiamentos no exercício de 2014.

O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise. Foram encontrados 732.157 registros com essa característica.

A seguir são apresentados os principais resultados identificados.

#### 1.1.1.5 INFORMAÇÃO

##### **Ausência de financiamentos concedidos a pessoas cuja renda familiar bruta declarada é superior a 20 salários mínimos por mês.**

###### **Fato**

Foi verificado se o critério de renda máxima do grupo familiar do estudante beneficiário do FIES, previsto no art. 9º, IV, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, foi observado.

Foram avaliadas concessões de financiamento para estudantes cuja *renda declarada* na própria base do SisFIES fosse superior a 20 salários mínimos, ou seja, se as regras de negócio implementadas no próprio sistema estão adequadas.

Não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.

#### 1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

##### **Deteção de 258 beneficiários do FIES cuja renda familiar superava 20 salários mínimos na RAIS**

###### **Fato**

Novamente, foi verificado se o critério de renda máxima do grupo familiar do estudante beneficiário do FIES, previsto no art. 9º, IV, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, foi observado.

Contudo, nesta análise efetuou-se o *cruzamento de dados* entre o SisFIES e a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS-2013. O cruzamento objetivou comparar as informações de renda declaradas pelos estudantes no SisFIES com as informações registradas na RAIS por empregadores e cadastradas em CPF de membros dos seus respectivos grupos familiares, igualmente declarados pelos estudantes.



Foram encontrados 258 registros em que as informações da RAIS divergiam a maior do registrado pelos beneficiários de financiamento no SisFIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos.

## **Causa**

Supervisão limitada do processo de concessão de financiamentos devido à capilaridade do FIES e à distribuição de competências relativas à verificação dos critérios de elegibilidade de beneficiários para as Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento - CPSA, dificultando a detecção de eventual deficiência ou descompromisso por parte dessas comissões.

Acesso limitado a outras bases governamentais que permitam a realização de verificação de parte dos dados declarados pelos estudantes quando da requisição do financiamento.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:

*“A verificação da renda do grupo familiar do estudante financiado, de acordo com os regramentos atuais do Programa, está a cargo da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento nas instituições de ensino. Como mecanismo de aperfeiçoamento dessa verificação, está em debate com os agentes financeiros do Fies a realização da verificação de renda também nos bancos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 22, de 2014, como também a integração com outras bases do governo federal, como a própria RAIS [...]. No âmbito do FNDE foi instituído grupo de trabalho por meio da Portaria nº 51, de 19.2.2015, para, dentre outras atribuições, avaliar e propor soluções de parcerias envolvendo algumas dessas alternativas.”*

Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, houve a seguinte manifestação sobre o ponto em tela:

*“Tecnicamente, a detecção não é de per se uma impropriedade ou mesmo um apontamento digno de registro como informação em relatório, eis que entendemos fundada em dados preliminares, não validados/confirmados num devido processo administrativo, em que se garanta a ampla defesa e o contraditório tanto da CPSA envolvidas quanto dos estudantes financiados”*

Por fim, por meio da Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, foi feita a seguinte consideração:

*“A constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados no âmbito da gestão do Fundo, mas sim da hipótese de que os 258 (duzentos e cinquenta e oito) casos detectados possam (ou não) se tratar de situações irregulares, considerando que a efetiva comprovação dos fatos depende da realização de diligências subsequentes à própria constatação. Não há que se questionar o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.*



*Por fim, após a Reunião de Busca Conjunta realizada nas datas de 27 e 29/10/2015, a Equipe de Auditoria encaminhou por mensagem eletrônica à SESu as informações individuais dos estudantes e dos componentes de seu grupo familiar, o que possibilitará a adoção de procedimentos específicos, com a participação das CPSAs das Instituições de Educação Superior, para apurar eventuais fraudes ao Fies”*

## **Análise do Controle Interno**

O sucesso de uma política pública depende de esta que atinja o seu público alvo e, no caso no FIES, a validação dos critérios de elegibilidade cumpre com esse objetivo. Portanto, é relevante que os mecanismos de verificação das condições socioeconômicas dos beneficiários sejam os mais robustos possíveis.

No tocante à composição das CPSA, temos a seguinte disposição prevista na Portaria Normativa MEC nº 01/2010:

*“Art. 23 A CPSA será composta por cinco membros, dentre os quais, dois representantes da instituição de ensino, dois representantes da entidade máxima de representação estudantil da instituição de ensino e um representante do corpo docente da instituição de ensino.*

*[...]*

*§ 5º A CPSA poderá contar com uma equipe de apoio técnico, composta por até 10 funcionários efetivos da IES e lotados no mesmo local de oferta de curso da CPSA. (Redação dada pela [Portaria Normativa 5/2013/MEC](#))”*

Salienta-se que muitos dos representantes das CPSA previstos normativamente possuem interesse direto ou indireto de que as vagas ofertadas sejam todas ocupadas, pois delas decorrem a própria fonte de renda das instituições de ensino. Salienta-se, portanto, a necessidade de monitoramento amostral e periódico das verificações a cargo das CPSA, a fim de que haja controle sobre a sua atuação. Ainda de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, temos a seguinte disposição relativa à avaliação atual dos critérios de concessão de financiamentos:

*“Art. 24 São atribuições da CPSA:*

*[...]*

*III - analisar e validar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno no módulo de inscrição do SisFIES, bem como da documentação por este apresentada para habilitação ao financiamento estudantil, na forma da [Lei nº 10.260/2001](#) e demais normas que regulamentam o FIES;*

*[...]*

*§ 4º Os membros da CPSA e os integrantes da respectiva equipe de apoio técnico responderão administrativa, civil e penalmente, respondendo*



*solidariamente a instituição de ensino e a respectiva mantenedora, nos termos da legislação aplicável. (Redação dada pela [Portaria Normativa 5/2013/MEC](#))”*

Dentre as alternativas estudadas pela UJ, destaca-se a implementação de cruzamento de dados pela DTI/MEC, a exemplo do trabalho desenvolvido por esta CGU, o que facilitaria no diagnóstico de indícios de irregularidade e permitiria uma atuação direcionada.

Outra alternativa apresentada pelos gestores seria a adoção de um segundo ponto de verificação dos critérios de renda, efetuada pelos agentes financeiros. Um ponto de verificação adicional, independente da IES, poderá aumentar o controle e a fidedignidade das informações prestadas pelos estudantes. No entanto, os agentes financeiros atualmente não participam dos riscos relativos aos contratos firmados e, igualmente às instituições de ensino, possuem interesse nos financiamentos, pois deles dependem sua remuneração (taxa de administração).

Reitera-se, portanto, a necessidade de acompanhamento de, ao menos, parte das validações efetuadas pelas CPSA e, conseqüentemente, de que as penalidades sejam aplicadas em casos de não cumprimento de suas atribuições, conforme prevê o §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010.

Quanto ao exercício do direito à ampla defesa, reforça-se que ele deve ser assegurado, avaliada a razoabilidade de prazo. A avaliação da pertinência de atuação das CPSA é baseada em comprovação documental e depende substancialmente do confronto entre a renda declarada e a demonstrada pelos estudantes, isto é, de informações de seu conhecimento.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados no cruzamento de dados realizado pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; adotar as providências previstas no §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010 caso constatada responsabilidade dos membros das CPSA; e encerrar os contratos de financiamento concedidos indevidamente, conforme prevê o §6º do art. 4º da Lei 10.260/2001, garantido o direito à ampla defesa.

Recomendação 2: Formalizar rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de concessão cuja validação compete às CPSA, a fim de sanar eventuais deficiências existentes; adotar as medidas punitivas cabíveis às instituições de ensino que não estejam cumprindo adequadamente suas competências.

Recomendação 3: Apresentar planejamento e cronograma das atividades a serem realizadas pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria FNDE nº 51, de 19/02/2015, com definição de etapas, produtos esperados e agentes responsáveis; realizar as interlocuções julgadas pertinentes ao exercício dessa atividade, com outros órgãos públicos que possuam banco de dados relevantes às rotinas de verificação pretendidas para o FIES.

### **1.1.1.7 INFORMAÇÃO**

**Financiamentos concedidos em percentuais adequados à renda familiar bruta mensal declarada pelos estudantes.**



## Fato

Para análise dos percentuais de concessão dos financiamentos foram considerados o valor da renda bruta familiar declarada pelos estudantes no SisFIES, bem como o percentual de financiamento concedido registrado no mesmo sistema, ou seja, foram verificadas as regras de negócio implementadas no próprio SisFIES.

Avaliou-se regular o cumprimento do piso e dos tetos de financiamento no exercício de 2014. A seguir é feita análise de cada um dos testes realizados.

### **a) Verificação do piso - Vedação de concessão de financiamento com percentual inferior a 50%.**

A presente vedação encontra respaldo no art. 6º, §2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

Não foram encontradas inconsistências quanto ao percentual mínimo de financiamento em 2014.

### **b) Verificação do teto**

Foram verificados também os percentuais máximos de financiamento aplicáveis ao FIES.

#### **b.1) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 40% e 60%.**

O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual *“o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”*.

Inicialmente foram identificados 22 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

- a) Em 13 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.
- b) Em 9 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.

#### **b.2) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.**



O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, c, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.

Inicialmente foram identificados 7 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

- a) Em 4 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.
- b) Em 3 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.

**b.3) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superiores a 40%.**

O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.

Inicialmente foram identificados 8 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

*“Todos os 08 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.*

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

**b.4) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.**

O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa



*poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 4 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

*“Todos os 04 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.*

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

**b.5) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 15 e 20 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superior a 20%.**

O referido teto está estabelecido no art. 6º, III, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual *“o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 2 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

- a) Em um caso, o aluno passou a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.
- b) No outro, a aluna de CPF descaracterizado \*\*\*.304.655-\*\* conquistou o direito de elevar o percentual de seu financiamento para 75% por meio de demanda judicial.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.

### **1.1.1.8 INFORMAÇÃO**

**Uso do Fundo Garantidor de Crédito Educativo (FGEDUC) como garantia exclusiva por 13 beneficiários, em desacordo com o art. 12-A, §1º, incisos I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. Ajustes realizados no SisFIES para correção da falha identificada.**

#### **Fato**

A concessão do FGEDUC como garantia exclusiva é regulamentada no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. É devida para: estudantes matriculados em curso de licenciatura; bolsistas parciais do PROUNI optantes por inscrição no FIES





no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa; e estudantes que possuam renda mensal familiar bruta per capita de até um salário-mínimo e meio.

Realizada a avaliação das regras de negócio vigentes no sistema, foram inicialmente identificados 15 registros de alunos que possuíam FGEDUC e, no entanto, não se enquadravam em nenhuma das três tipologias definidas como possíveis beneficiários.

Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:

*“Dos 15 registros encontrados, verificou que:*

- *10 referem-se a um erro no sistema, descrito abaixo:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo a primeira aba, onde é verificada sua condição de bolsista. Ele não tinha nenhum outro critério que habilitasse o FGEDUC, como renda menor que 1,5 salários mínimos ou estudante de licenciatura;*
  - *O estudante não prosseguiu com a inscrição;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado pela primeira aba, foi direto para a segunda;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém mesmo assim disponibilizou a opção de FGEDUC, incorretamente, permitindo que o estudante selecionasse esta opção e concluísse a inscrição.*
- *3 referem-se a outro erro no sistema, similar ao disposto acima:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo todas as abas, selecionando a opção de FGEDUC a qual tinha o direito;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado por todas as abas, foi direto para a conclusão;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém não exigiu que o estudante selecionasse outro tipo de garantia, incorretamente.*
- *2 referem-se a alterações no tipo do curso no e-MEC APÓS a conclusão da inscrição, ou seja, o sistema está em conformidade.*

*Informamos que as correções referentes aos 13 registros inconsistentes estão sendo realizadas, sendo disponibilizadas para homologação do agente operador tão logo forem finalizadas, consistente na marcação dos contratos para que, no próximo aditamento de renovação, seja exigida a apresentação de fiador”.*

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI em relação aos dois registros em que houve mudança do curso de licenciatura para bacharelado após a conclusão da inscrição pelos estudantes, sem que estes a tenham solicitado.

Em relação aos demais 13 casos, a própria DTI afirma ter diagnosticado duas falhas nas regras do sistema, as quais informa ter corrigido. A marcação para aditamento não simplificado, mencionada pelos gestores, fará com que os estudantes ora identificados sejam obrigados a apresentar fiadores para manutenção dos seus financiamentos.



A SESu manifestou, ainda, por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, considerar os apontamentos de baixa materialidade e relevância frente aos 732.157 contratos firmados em 2014. Não obstante, a correção dos erros apontados permite evitar o risco de uso fraudulento da brecha identificada pela equipe de auditoria e, conseqüentemente, prevenir também eventual sobrecarga do FGEDUC em detrimento das fianças convencional e solidária.

### 1.1.1.9 INFORMAÇÃO

#### **Existência de 2576 beneficiários sem fiadores ou outra forma de garantia dos financiamentos**

##### **Fato**

Foram avaliados alunos que não possuíam FGEDUC, nem fiador, nem fiança solidária, encontrando-se em situação não prevista normativamente, em que há ausência de cobertura de riscos relativos a eventuais inadimplências.

A obrigação em se adotar uma das formas de garantia acima está prevista no art. 5º da Lei 10.260/2001, incisos III e VIII, combinados com os §§ 9º e 11, assim como no art. 10, §§ 1º e 2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

A princípio, foram identificados 2576 registros de estudantes que não possuíam nenhuma das garantias acima especificadas.

Indagada a se manifestar, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir, nas quais os CPFs foram descaracterizados para preservar a identidade dos estudantes.

*“Dos 2.576 registros, 2.569 têm direito à liminar de inexigibilidade de fiador, conforme mostra a consulta a seguir:*

*[...]*

*Os 7 registros restantes são:*

- *CPF: \*\*\*.128.262-\*\*;*

*O estudante foi enviado ao banco em 20/01/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*

- *CPF: \*\*\*809.341-\*\**



*O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião dos dois aditamentos subsequentes à contratação, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...].Entretanto, o fiador está sendo excluído todas as vezes que a contratação do aditamento retorna do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.*

- CPF: \*\*\*.657.650-\*\*

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 22/05/2015.*

- CPF: \*\*\*.856.446-\*\*

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 23/04/2015.*

- CPF: \*\*\*.791.661-\*\*

*O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...].Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*

- CPF: \*\*\*.594.351-\*\*

*O estudante foi enviado ao banco em 12/09/2014[...].Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião do aditamento, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...]. Entretanto, o fiador foi excluído quando a contratação do aditamento retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.*

- CPF: \*\*\*.334.024-\*\*



*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 24/04/2015.”*

Questionada, ainda, sobre o como funciona o processo de inserção de fiador “via integração” e o motivo de alguns deles só terem a inserção realizada em 2015, a DTI se pronunciou conforme a seguir:

*“Informamos que a integração entre o SisFIES e os bancos, no que tange ao cadastro de fiadores, ocorre da seguinte forma:*

- O estudante opta, no SisFIES, pelo tipo de fiança desejado (Convencional, Solidária ou FGEDUC, se tiver o perfil adequado). Caso opte pela fiança convencional, deve informar o(s) fiador(es);*
- As informações de tipo de fiança e dos fiadores (este último quando opta por convencional), são enviadas via arquivo ao banco escolhido pelo estudante;*
- No momento da contratação, o estudante pode alterar tanto o tipo de fiança quanto alterar/informar novos fiadores (no caso de fiança convencional);*
- No retorno da contratação pelo banco, o SisFIES se apropria das informações de tipo de fiança e de fiadores;*

*Para os casos relatados [...], os estudantes optaram por fiança solidária no SisFIES e assim foram encaminhados ao agente financeiro. No momento da contratação, alteraram o tipo de fiança para “fiança convencional”, incluindo as informações dos fiadores.*

*A contratação ocorreu normalmente e os dados dos fiadores retornaram para serem absorvidos pelo SisFIES, O tipo de fiança dos estudantes foi alterada para “fiança convencional” corretamente, mas por um erro na rotina que importa os dados dos fiadores, os mesmos não foram importados. O erro consistia em somente importar os fiadores de inscrições que já estavam na situação “Contratada”. Como a situação só é alterada após a importação dos fiadores, os mesmos não foram importados, fazendo com que o tipo de fiança dos estudantes ficasse igual a “fiança convencional” mas sem a identificação de quem eram os fiadores.*

*Vale ressaltar que este erro só ocorria quando o tipo de fiança havia sido enviada como solidária e o banco a retornava como convencional.*

*Após a correção do erro, foram executadas rotinas para correção das inscrições afetadas. Esse é o motivo pelo qual alunos inscritos em 2014 só tiveram seus fiadores apresentados em 2015.”*

Em relação aos três casos de estudantes cujos fiadores entraram “via integração”, não foi possível aferir as informações prestadas pela DTI de que as inclusões foram realizadas em 2015, uma vez que a base utilizada para análise contempla o exercício de 2014, objeto deste trabalho de auditoria anual de contas.

No tocante ao erro de rotina mencionado pelos gestores que obriga a inclusão dos fiadores “via integração”, é necessário que se aprimorem os mecanismos de registro, para que não venham a ocorrer mais casos de alunos que permaneçam mais de um ano sem registro de fiador no sistema SisFIES.



Ao todo, foi exposto que os demais 2.573 estudantes entraram por meio de liminares de inexigibilidade, algumas delas apresentadas somente quando da contratação junto às instituições financeiras.

Não obstante deva o gestor acatar as liminares e realizar as inscrições sem fiadores, ainda que em situação não prevista normativamente, cabe destacar que a ausência de relação desses estudantes com qualquer tipo de garantia é indesejada, pois eles ficam “a descoberto”, isto é, não fazem parte da previsão do FGEDUC, nem possuem fiança convencional ou solidária.

Em última instância, os riscos atribuídos a estes estudantes são suportados, em parte, pelo próprio FGEDUC e pelo FIES, senão vejamos:

- De acordo com o art. 5º da Lei 10.260/2001, temos as seguintes disposições:

**“Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:**

[...]

**III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino;**

**VI - risco: as instituições de ensino participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: [\(Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010\)](#)**

**b) 30% (trinta por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do [inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009](#), para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; e [\(Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012\)](#)**

**c) 15% (quinze por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do [inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009](#), para as instituições de ensino adimplentes com as obrigações tributárias federais; [\(Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012\)](#)**

[...]

**VIII - possibilidade de utilização pelo estudante do Fundo de que trata o [inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009](#), cabendo ao Ministério da Educação dispor sobre as condições de sua ocorrência de forma exclusiva ou concomitante com as garantias previstas no [inciso III. \[\\(Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013\\)\]\(#\)](#) [FGEDUC]**

[...]

**§ 9º Para os fins do disposto no [inciso III do caput](#) deste artigo, o estudante poderá oferecer como garantias, alternativamente: [\(Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007\)](#).**



*I – fiança; [\(Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007\).](#)*

*II – fiança solidária, na forma do inciso II do § 7º do art. 4º desta Lei; [\(Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007\).](#)*

[...]

**§ 11. A utilização exclusiva do Fundo de que trata o inciso VIII do caput para garantir operações de crédito no âmbito do Fies dispensa o estudante de oferecer as garantias previstas no § 9º deste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013\)](#)”**  
**(grifos não presentes no original)**

- Por seu turno, a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, assim dispõe:

*Art. 3º As mantenedoras de instituições de ensino que aderirem ao FIES participarão do risco do financiamento, como devedoras solidárias, nas condições e percentuais definidos nas [alíneas "b" e "c" do Inciso VI do art. 5º da Lei nº 10.260/2001](#) e nas demais normas que regulamentam o FIES. [\(Redação dada pelo\(a\) Portaria Normativa 21/2010/MEC\)](#)*

**§ 1º O risco das mantenedoras será coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), previsto no inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e constituído nos termos do estatuto aprovado em assembléia de cotista, quando se tratar de financiamento concedido a estudante: [\(Redação dada pela Portaria Normativa 3/2014/MEC\)](#)**

[...]

**§ 3º O risco sobre a parcela do financiamento não garantida pelo FGEDUC será coberto pelo FIES e pela mantenedora, nas condições definidas nas alíneas "b" e "c", do inciso VI, do art. 5º da Lei nº 10.260/2001. [\(Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC\)](#)**  
**(grifos não presentes no original)**

Em manifestação exarada por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, os gestores fazem as seguintes observações:

*“[...]não há falhas na implementação do SisFIES, pois conforme Portaria abaixo o estudante poderá alterar a fiança mediante apresentação de liminar no ato da assinatura do contrato, bem como se o mesmo apresentar uma liminar de inexigibilidade de fiança:*

*Portaria nº 10, de 30 de Abril de 2010:*

*§ 4º É facultado ao estudante alterar a modalidade de fiança inicialmente escolhida dentre as previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo até a formalização do contrato de financiamento.*

*No âmbito do Estado do Mato Grosso, permanece vigente a decisão liminar concedida pela 5ª Vara Federal de MT, no bojo do processo nº 2005.36.00.012414-2, que afastou a exigência de fiador, em que pese a*



*exigência prevista na Lei nº 10.260/2001 e o posicionamento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp nº 1.155.684/RN, de 18.5.2010. Dessa forma, todos os financiamentos contratados naquela Unidade da Federação são realizados sem a apresentação de fiador, salientando que, na eventual reversão da referida decisão, os estudantes beneficiados pela medida serão obrigados a apresentar a garantia de fiança para dar continuidade ao Fies”*

*[...]*

*Ademais, informamos que atualmente o mecanismo da integração com os Agentes Financeiros (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) ocorre através de troca de arquivos, sendo que uma nova tecnologia será implementada para o SisFies 2.0, onde a integração será através de webservices.”*

*Adicionalmente, importa lembrar que o risco da mantenedora já está garantindo—pela garantia proporcionada pelo FGEDUC e diretamente pela reserva para esse fim de 1, 2 e 3% do montante do valor correspondente aos títulos repassados à mantenedora, conforme art. 17 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 22 de Janeiro de 2010:*

*“Art. 17. A título de garantia do risco sobre os financiamentos, a mantenedora, ao aderir ao FIES, autoriza o agente operador a bloquear CFT-E de sua propriedade, em quantidade equivalente ao percentual assim definido: (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)*

*I - 1% (um por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado maior do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;*

*II - 2% (dois por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;*

*III - 3% (três por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;”*

Não obstante as ponderações realizadas, importa ressaltar a necessidade de que as situações em que o estudante não está coberto pelas garantias previstas normativamente possam ser acauteladas por motivos fáticos: histórico de liminares; conhecimento de novas decisões judiciais; previsão de financiamentos solicitados e concedidos; entre outros.

O gerenciamento da inadimplência dos contratos do FIES precisa levar os casos apreciados, inclusive os decorrentes de liminares judiciais, em consideração, a fim de mitigar riscos de insolvência. Diante do exposto, demonstra-se relevante o estabelecimento de indicadores de que trata o item 1.1.2.1 deste relatório, a fim de avaliar a consonância dos percentuais retidos pelo FGEDUC com os riscos efetivamente por ele suportados.



### 1.1.1.10 INFORMAÇÃO

**Beneficiários do FIES na condição de bolsistas do PROUNI encontravam-se presentes na base deste programa.**

#### Fato

Foi realizada a conferência se os alunos que estavam marcados no FIES como bolsistas do PROUNI possuíam a mesma condição na base do PROUNI. Dentre as vantagens, destacam-se: a possibilidade de financiar 100% dos encargos educacionais não cobertos pela bolsa (art. 6º, §1º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010); e a garantia exclusiva por meio do Fundo Garantidor de Crédito – FGEDUC (art. 12-A, §1º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010).

Ao todo, 13.321 beneficiários do FIES inscritos em 2014 se encontravam nesta condição. Realizado o cruzamento de dados entre as referidas bases, não foram diagnosticados casos de divergência no referido exercício.

### 1.1.1.11 INFORMAÇÃO

**Falha de auditabilidade relativa à situação dos estudantes que se declararam professores da rede pública de ensino. Índícios de que beneficiários não exerciam a profissão.**

#### Fato

O presente item tem por objeto a verificação do art.19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 12/2011, vigente em 2014, cuja redação é transcrita abaixo:

*“Art. 19. Para fins de solicitação de financiamento ao Fies será exigido do estudante concluinte do ensino médio a partir do ano letivo de 2010, participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2010 ou posterior, ou que possua a condição de professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica integrante do quadro de pessoal permanente da instituição pública, regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.”*

Em relação à realização do ENEM, a busca foi realizada por meio de cruzamento de dados entre as bases do FIES e do próprio ENEM; já a declaração de professores da rede pública foi verificada apenas dentro da base do próprio FIES, em campo destinado à autodeclaração dos estudantes.

Foram encontrados 1799 registros de estudantes que obtiveram o financiamento em 2014, mas concluíram o ensino médio em 2010, ou após, e não possuíam marcador na base do FIES que lhes qualificassem na exceção prevista para os professores.





Solicitada a se manifestar a respeito das possíveis inconsistências, a DTI realizou sua própria consulta à base do FIES, em que obteve o retorno de 1787 registros, para os quais apresentou as seguintes justificativas:

- a) Todos os casos decorrem de estudantes que se autodeclararam professores, ou seja, nenhum concerne a estudantes que concluíram o ensino médio antes de 2010;
- b) Desde agosto de 2011, o sistema solicita a validação da declaração de professor em tela, porém não atualiza a informação no banco de dados;
- c) Dos 1787 casos diagnosticados, 109 são de estudantes que cursam bacharelado, 1667 cursam licenciatura e 11 fazem curso tecnológico;
- d) Em decorrência do descrito em b) e c), não haveria problemas com aqueles que optaram por cursar licenciatura;
- e) Para os casos dos estudantes que cursam bacharelado ou tecnológico, há duas possibilidades: alteração do curso no E-MEC de licenciatura para bacharelado; ou a transferência do aluno para outro curso no decorrer do usufruto do financiamento, uma vez que a verificação é realizada somente no momento de entrada do aluno no programa.

Tendo em vista que o escopo do trabalho se restringe ao exercício de 2014, as mencionadas transferências de curso dos estudantes que se declararam professores da rede pública ocorreram em menos de um ano de seus ingressos no FIES, o que não coaduna com o propósito de tal benefício, porém não infringe as normas do programa.

Em relação à validação da declaração da condição de professor na tela do computador e registrada apenas no Documento de Regularidade de Inscrição (DRI), mas não em tabela do banco de dados, implica em falha de auditabilidade, uma vez que restringe a órgãos externos aferir a situação do professor estudante. Por conseguinte, sempre que esta regra for verificada haverá o apontamento de inconsistências.

Para melhor aferição da situação dos professores estudantes foram realizados três testes. O primeiro trata da solicitação da versão “espelho” digital, com certificação por meio de chave eletrônica, de todos os Documentos de Regularidade de Inscrição – DRI dos alunos apontados no item. A DTI os encaminhou e, por amostragem não probabilística, verificou-se que, nos casos analisados, os estudantes se declararam como professores do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino da educação básica, em efetivo exercício do magistério.

O segundo teste foi realizado por meio do cruzamento do CPF dos beneficiários com a RAIS de 2013. Dos 1.799 registros, 1501 alunos constavam da RAIS e, destes, apenas 36 possuíam atribuição de professor. Apesar do pequeno lapso temporal entre a base de dados da RAIS e a inscrição dos alunos no FIES, há fortes indícios de que a maioria deles não exercia a profissão de professor no momento da inscrição.

Por último, foram selecionados 30 dentre aqueles que não constavam como professores na RAIS e solicitou-se a comprovação desta condição junto às CPSA. Nenhuma comprovação foi enviada até o fechamento deste relatório.

Quanto a tal comprovação nas CPSA, os anexos da Portaria nº 10/2010 trazem apenas quais documentos servem para comprovação de identificação do estudante e dos membros de seu grupo familiar; de residência; de conclusão do ensino médio; e de rendimentos. Não obstante o de rendimentos possa comprovar a condição de professor, tal verificação não é expressa na referida portaria.



Importa ressaltar que a redação do artigo que traz a restrição em análise foi alterada para o exercício de 2015, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 21/2014, que além da participação no ENEM, exige, dos concluintes do ensino médio a partir de 2010, média aritmética das notas obtidas nas provas do ENEM igual ou superior a 450 pontos e nota de redação do ENEM diferente de zero, mas permite, ainda, que “*professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia*” não faça o ENEM.

Para o exercício de 2016, a regra foi novamente alterada, por meio da Portaria Normativa MEC nº 07/2015, segundo a qual a seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies “*será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem*”, excluindo-se os parágrafos do art. 19, ou seja, as exceções de professor da rede pública de ensino e de concluintes de ensino médio antes de 2010. Manteve-se o padrão mínimo de notas necessárias nas provas do ENEM e na redação.

Deste modo, não havendo mais exceções relativas à participação no ENEM a partir de 2016, quaisquer recomendações com vistas a sanar as inconsistências ora apontadas, seja por problemas relacionados à base de dados, seja por deficiência na atuação das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA perdem seu objeto a partir do referido exercício. O custo de implantar aprimoramentos no segundo semestre de 2015 pode ser superior aos benefícios que deles advirão, ficando a critério do gestor tal avaliação.

#### **1.1.1.12 INFORMAÇÃO**

##### **Impossibilidade de emissão de opinião relativa ao cruzamento entre as bases de dados do SisFIES e do Programa de Crédito Educativo quanto à concessão de financiamento a aluno inadimplente com o PCE/CREDUC.**

#### **Fato**

Foi avaliado o impedimento de concessão de financiamento a estudantes inadimplentes com o Crédito Educativo. A presente vedação encontra respaldo no art. 9º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

De acordo com os dados presentes na própria base do SisFIES, ou seja, em relação às regras de negócio implementadas no próprio sistema, não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.

No entanto, não foi possível obter a base histórica de inadimplentes com o PCE/CREDUC junto à Caixa Econômica Federal. Foi obtida apenas a posição atual da referida base, motivo pelo qual esta equipe de auditoria optou pela abstenção de opinião em relação a esse cruzamento de dados.

Ressalta-se a importância de que haja disponibilidade da referida base em tempo real ou na menor periodicidade possível para os gestores do FIES, por se tratar de critério de elegibilidade previsto na Lei nº 10.260/2001, art. 1º, §6º.

#### **1.1.1.13 INFORMAÇÃO**



**Atividades irregulares praticadas por mantenedora de instituições de ensino que resultaram na inscrição e/ou aditamento de quatro alunos após a data de registro de óbito. Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público Federal para saneamento dos fatos apurados.**

**Fato**

Foi realizado o cruzamento dos CPF dos beneficiários de financiamento em 2014 com a base SISOBI, que é o sistema que contém os registros de óbitos. O resultado do cruzamento foi tratado para conter apenas os resultados relevantes, isto é, com fortes indícios de que se trata da mesma pessoa, desprezando os resultados que possuíam alguma divergência.

Inicialmente, foram encontrados oito casos nos quais foram encontradas registros em sistema posteriores à data de óbito dos estudantes. Em três casos, no entanto, o aditamento não chegou a ser concluído, indicando apenas um procedimento prévio iniciado pela mantenedora de instituições de ensino, mas não confirmado com a senha do estudante.

Um caso, após diligências dos gestores, demonstrou se tratar de aluno homônimo ao detectado. Foram encaminhadas documentações acadêmicas e pessoais do estudante, datadas após a data de seu suposto falecimento.

Transcreve-se, a seguir, as justificativas apresentadas pela DTI/MEC em relação aos demais 4 casos, nas quais os CPFs foram descaracterizados.

*“Segue avaliação dos registros encontrados:*

- CPF: \*\*\*212.338-\*\*

*A data de óbito da estudante é 29/11/2012. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A terceira linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 12/07/2013, porém não validado pela estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.079.415-\*\*



*A data de óbito da estudante é 27/10/2012. Em 03/08/2012 (antes do óbito) o email de acesso ao SisFIES foi alterado para [...] conforme pode ser visto pela consulta [...]. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quarta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 11/07/2013, porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.789.358-\*\*

*A data de óbito da estudante é 26/05/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quinta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 03/04/2014 porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.881.006-\*\*

*A data de óbito do estudante é 06/03/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...].*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de*



*renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência do óbito é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

Quatro casos, portanto, decorrem de fraude. Quanto ao grupo educacional que realizava inscrição/aditamento em nome de seus estudantes, foi apresentado pela unidade auditada o Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público Federal, a fim de que tal procedimento não viesse mais a ocorrer.

Adicionalmente, os gestores informaram que estão sendo adotadas medidas para evitar ocorrências desse tipo, a saber:

*“Com o objetivo de mitigar riscos dessa natureza, foi implementada no final de 2014 rotina no SisFIES que, além do uso da senha pessoal para acesso ao sistema, passou a exigir a validação dos aditamentos por meio de código de segurança que é enviado para o celular do estudante por meio de mensagem de SMS. Adicionalmente, o SisFIES efetua críticas que impedem o cadastramento de um mesmo endereço eletrônico (e-mail) ou número de celular para mais de um estudante.*

*Pontue-se que a constatação registrada pela Equipe de Auditoria da CGU não decorre de ato ou omissão praticados no âmbito da gestão do Fundo, mas sim da hipótese de que os 5 casos detectados possam (ou não) se tratar de situações irregulares, considerando que a efetiva comprovação dos fatos depende da realização de diligências subsequentes à própria constatação. Novamente não se questiona o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.*

*Por fim, as mantenedoras nas quais foram constatadas as demais situações, todas pertencentes ao Grupo Educacional que realizava inscrição/aditamento em nome de seus estudantes, independentemente da existência de Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Federal, foram notificadas a apresentar justificativa documentada para o fato apurado [...], que passarão a compor procedimentos já em trâmite na DIPES/SESu”.*

#### **1.1.1.14 CONSTATAÇÃO**

##### **Concessão de 319 financiamentos a estudantes matriculados em 7 cursos com conceito SINAES inferior a 3.**

##### **Fato**

Foi realizado cruzamento entre a base de dados do FIES e a do SINAES, fornecida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Inicialmente, foram encontradas 1298 inscrições indevidas em 70 cursos.



Os estudantes só podem adquirir financiamento em cursos com conceito SINAES igual ou superior a 3. Tal restrição está contida no art. 1º, §1º da Portaria Normativa nº 01/2010. A aferição do conceito SINAES é estabelecida no Art. 1º, §2º da referida Portaria, considerando-se, na ordem:

I - o Conceito de Curso (CC);

II - o Conceito Preliminar de Curso (CPC), na hipótese de inexistência do CC;

III - o conceito obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), na hipótese de inexistência do CC e do CPC.

Há ainda duas exceções previstas nos §§ 4º e 8º do mesmo artigo, e transcritas a seguir:

*“§ 4º O curso cujo ato regulatório mais recente seja "Autorização", segundo cadastro e-MEC, poderá ser financiado por meio do Fies até o momento que obtenha o conceito CC, CPC ou ENADE. A partir de então, passará a ser regulamentado conforme o disposto nos [§§ 1º, 2º e 3º deste artigo](#). (Redação dada pela [Portaria Normativa 12/2011/MEC](#))”*

*§ 8º Na hipótese do curso não possuir avaliação positiva no CC e possuir avaliação positiva no CPC, conforme disposto no § 1º deste artigo, será autorizada a concessão de financiamento por meio do Fies desde que o CPC do curso seja posterior ao CC. (Acrescentado pela [Portaria Normativa 12/2011/MEC](#))”*

## Causa

Divergência entre conceitos de cursos constantes do e-MEC, de responsabilidade da SERES/MEC, e os divulgados pelo INEP; ausência de clareza nos dispositivos normativos sobre a fonte da base utilizada para atribuir ou não oferta de financiamentos aos cursos.

## Manifestação da Unidade Examinada

Indagada a se manifestar sobre 1298 casos inicialmente identificados como potencialmente indevidos, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir:

*“Em análise, segue a relação de cursos pertinentes aos contratos relacionados na planilha. Conforme quadro abaixo, informamos que não encontramos inscrições realizadas com nota menor que 3.”*

<i>Posicionamento</i>	<i>Qtde cursos</i>	<i>Qtde inscrição</i>
<i>Conforme regra quando o CC possui a nota menor que 3, o sistema verifica a data de publicação do CPC, se for mais recente (que é o caso) vale o CPC</i>	<i>1</i>	<i>98</i>
<i>Em 26/12/2014, o Gestor do EMEC solicitou a alteração do curso de 1152252 para 83126.</i>	<i>1</i>	<i>24</i>



<i>Em 27/12/2014 marcaram nota menor que 3. Conforme regra, os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	18	601
<i>Não há nota e conforme regra os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	3	26
<i>Não encontramos redução de nota abaixo de 3 em 2014</i>	25	28
<i>Posicionamento na aba - análise - nota menor</i>	2	12
<i>Ocorreu redução da nota apenas em 27/12/2014</i>	20	509
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>	<b>1298</b>

Foram anexadas, ainda, planilhas descrevendo em qual situação descrita acima se enquadrava cada curso. Foi acatada a maior parte das justificativas, uma vez que os conceitos relativos ao ano de 2013 foram publicados no Diário Oficial da União apenas em dezembro de 2014, sem os quais não seria possível vetar as inscrições. Dessa forma restaram 319 inscrições indevidas em 7 cursos.

Após reavaliação da equipe de auditoria, foi realizada nova manifestação, exarada por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, a qual traz as seguintes ponderações:

*“[...] Entendemos que tal constatação foi elaborada a partir da adoção, pela Equipe da CGU, de sistema não previsto no normativo pertinente. E mesmo que estivesse correto não seria materialmente relevante para imputar à gestão do Fies, pois representa 0,04% dos contratos firmados no exercício de 2014.*

*[...]*

*Além disso [...] não há problema da base histórica utilizada no FIES, pois utilizamos a base que o e-MEC disponibiliza. Nesse sentido, compreende-se que para fins de auditoria do Sistema Informatizado a avaliação seja realizada na base e-MEC de responsabilidade da SERES/MEC, e não diretamente na base SINAES pertencente ao INEP”.*

Por último, os gestores se manifestaram por meio da Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, conforme se segue:

*“Conforme já informado na manifestação apresentada pela Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm [...] os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) correspondem a uma etapa do processo de avaliação e não a sua conclusão. As avaliações válidas no âmbito do Fies são aquelas homologadas na estrutura definida pelo SINAES e publicadas no Portal E-MEC, sendo a responsabilidade desses últimos atos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) do MEC, estrutura distinta das equipes da SESu/MEC e FNDE, responsáveis pela gestão do Fies.*

*Ademais, apesar da evolução em relação à primeira versão do Relatório apresentada, reitera-se o questionamento sobre a proporcionalidade de*



*inclusão de recomendação para referida situação, considerando que foram detectadas 319 (trezentos e dezenove) ocorrências num universo de 732.157 (setecentos e trinta e dois mil e cento e cinquenta e sete) contratos examinados sob este aspecto, representando um impacto de 0,04%.*

*Subsidiariamente, conforme debatido na Reunião de Busca Conjunta, solicita-se à Equipe da CGU avaliarem a pertinência de incluir na recomendação análise sobre a pertinência da revisão do normativo sobre a questão, inclusive no nível legal, concretizando a utilização da base de dados do e-MEC, de responsabilidade da SERES, redação essa já existente nas Portarias Normativas MEC nº 1 e 10, de 2010”*

## **Análise do Controle Interno**

A base normativa utilizada como referência para o cruzamento é prevista no art 1º, §2º da Lei 10.260/2001, bem como no art. 1º, §§1º, 2º, 4º e 8º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010, as quais estabelecem o SINAES como meio de avaliação do conceito do curso. Sendo tal avaliação realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a base de dados utilizada para verificação do conceito dos cursos foi solicitada a essa autarquia.

Ressalta-se, ainda, que os conceitos preliminares dos cursos – CPC e o resultado obtido pelas instituições de ensino superior no ENADE podem ser obtidos também na *internet*, no endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores>.

De acordo com a manifestação da Unidade, nota-se divergência da fonte de dados utilizada pelo SisFIES, uma vez que a DTI utiliza o e-MEC, de responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior – SERES/MEC, ao passo que a CGU se utilizou dos dados do INEP. As seguintes inconsistências permaneceram pendentes:

- Para a IES de código 76, curso de código 20229, foi informado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, na base do INEP já havia a atribuição de conceito 2 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2007. Foram efetuadas 6 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 51339, foi informado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. Na base do INEP, o curso não possui conceito CC e o último CPC, de 2010, foi 2. Foi efetuada uma inscrição neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 84352, foi informado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, já havia na base do INEP a atribuição de conceito 1 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2010. Foram efetuadas 95 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 457, curso de código 18451, foi informado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. O curso, no entanto, possui conceito CC - 2012 igual a 2 na base do INEP. Foram efetuadas 84 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 1701, curso de código 25232, foi informado que a nota do curso só foi reduzida em 26/02/2015. Na base do INEP, no entanto, o





- curso possuía, anteriormente, ENADE-2011 e CPC-2011, ambos com conceito 2. Foram efetuadas 11 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 480, curso de código 9805, foi informado que o curso possui CPC maior ou igual a 3, posterior ao CC que inviabilizaria a inscrição. Na base do INEP, o histórico do curso é: ENADE-2007, conceito 2; CPC-2007, conceito 2; CC-2009, conceito 2; ENADE-2010, conceito 2; CPC-2010, conceito 3, CC-2010, conceito 2. Em outras palavras, ambas as avaliações CC e CPC se referem ao mesmo exercício, tornando insubsistente a alegação formulada. Foram efetuadas 98 inscrições neste curso em 2014.
  - Para a IES de código 692, curso de código 83126, foi informado que o gestor solicitou a alteração do curso no E-MEC, em virtude de “saneamento cadastral” e que tal alteração só ocorreu em 26/12/2014. Na base do INEP, esse curso possui CPC-2012 igual a 2. Foram efetuadas 24 inscrições neste curso em 2014.

Quatro dos cursos acima tiveram novo conceito preliminar – CPC-2013 – publicado em dezembro de 2014, impactando nas inscrições de 2015 em diante.

Esta equipe de auditora entende que os dados divulgados pelo INEP e publicados em veículo oficial constituem fonte fidedigna de consulta, motivo pelo qual sustenta os apontamentos elencados. Entretanto, por se tratar o SINAES de um sistema de avaliação com diferentes atores capazes de atribuir conceitos ao longo do processo, é plausível que haja diferença entre o conceito publicado pelo INEP e o registrado pela SERES no *e-MEC*.

Por oportuno, é trazida a legislação que se refere ao tema. Nota-se que o *caput* do art. 1º da Lei 10.260/2001 estabelece que o FIES é “*destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria*”.

O §2º do referido artigo estabelece ainda que “*são considerados cursos de graduação com avaliação positiva, aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004*”.

De acordo com o art. 8º da supracitada lei 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, “*a realização da avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes será responsabilidade do INEP*”, razão pela qual a equipe de auditoria optou por obter os conceitos utilizados na auditoria junto a essa autarquia.

Ocorre, no entanto, como ficou demonstrado, que, em função do SINAES ser um processo de avaliação que não se esgota quando da divulgação pelo INEP, pode haver conceitos diferentes aos divulgados pelo INEP na base do *e-MEC*, a qual é a fonte de dados utilizada pelo SisFIES para atribuição de oferta de vagas aos cursos.

A Portaria Normativa MEC nº 10/2010, por seu turno, estabelece em seu art. 1º, *caput*, que poderá contratar financiamento o estudante “*regularmente matriculado em curso de graduação não gratuito com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES oferecido por Instituição de Ensino Superior - IES cuja mantenedora tenha efetuado adesão ao FIES, nos termos da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010*”.



Especificamente em relação à oferta de vagas, o §2º do art 2º da mesma Portaria dispõe que **“somente serão ofertados para inscrição os cursos que tenham avaliação positiva no SINAES, conforme disposto no art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, vinculados às IES cujas mantenedoras tenham aderido ao FIES”**.

O mencionado art. 1º da Portaria nº 1/2010, por seu turno, traz o seguinte:

*“Art. 1º O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, na forma da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 e desta Portaria.*

*§ 1º São considerados cursos superiores com avaliação positiva os cursos de graduação que obtiverem conceito maior ou igual a 03 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.*

*§ 2º Para fins da aferição do conceito referido no §1º deste artigo, serão considerados:*

*I - o Conceito de Curso (CC);*

*II - o Conceito Preliminar de Curso (CPC), na hipótese de inexistência do CC;*

*III - o conceito obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), na hipótese de inexistência do CC e do CPC.*

*§ 3º Observada a ordem prevista no parágrafo anterior, serão considerados, sempre, os conceitos mais recentes publicados.*

*§ 4º O curso cujo ato regulatório mais recente seja "Autorização", segundo cadastro e-MEC, poderá ser financiado por meio do Fies até o momento que obtenha o conceito CC, CPC ou ENADE. A partir de então, passará a ser regulamentado conforme o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. (Redação dada pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)*

*[...]*

*§ 8º Na hipótese do curso não possuir avaliação positiva no CC e possuir avaliação positiva no CPC, conforme disposto no § 1º deste artigo, será autorizada a concessão de financiamento por meio do Fies desde que o CPC do curso seja posterior ao CC. (Acrescentado pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)”*

Nota-se que, no §4º, é citado o e-MEC como fonte de consulta para o caso em que o ato regulatório mais recente seja a autorização do curso, isto é, para quando não há qualquer atributo que possa ser obtido por meio do processo de avaliação do SINAES – CC, CPC ou ENADE.

Ressalva-se, no entanto, que o art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010, ao tratar da adesão das mantenedoras, em redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 15, de



1º de julho de 2014, estabelece que “*para efeitos da adesão e participação no FIES, serão consideradas as informações constantes do Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores do Ministério da Educação, das bases corporativas da CAPES, dos cadastros da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos*”.

Deste modo, não se considerou clara a fonte de dados que deve ser utilizada no momento em que se efetua a validação dos dados para a concessão de financiamentos aos cursos.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Efetuar revisão dos normativos do FIES, visando deixar clara e uniforme a indicação da fonte de dados a ser adotada quando da avaliação do conceito dos cursos.

#### **1.1.1.15 INFORMAÇÃO**

##### **Ausência de previsão de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários na Portaria MEC nº 10/2010.**

#### **Fato**

A Portaria Normativa MEC nº 10/2010, que “*dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*” [sic] não prevê critérios de seleção de estudantes elegíveis ao programa em casos de limitação de financiamentos.

Referida portaria apenas delimita a possibilidade de limitação de oferecimento de financiamentos em função de: restrição orçamentária ou financeira; limite de recurso eventualmente estabelecido por mantenedoras de instituições de ensino superior; e disponibilidade financeira do FGEDUC. Tais disposições se encontram no art. 1º, §5º e art. 3º, caput e §§ 1º, 2º e 3º da referida Portaria. Além destas, há apenas restrições e vedações de caráter geral, tratadas neste relatório como critérios de elegibilidade ao programa.

Nota-se que apesar de haver previsão no art. 1º, §5º da Portaria Normativa nº 10/2010 de que “*a oferta de curso para inscrição no FIES não assegura existência de disponibilidade orçamentária ou financeira para o seu financiamento*”, não há definição de critérios objetivos para selecionar beneficiários no caso de ocorrer tal indisponibilidade.

No exercício de 2014, no entanto, todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos de elegibilidade estabelecidos nas normas do programa foram contemplados com o financiamento estudantil, sendo que as necessidades orçamentárias foram sendo supridas ao longo do exercício, sempre que necessário, pela abertura de créditos extraordinários, da qual decorre análise realizada no item 1.1.1.2.

De acordo com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, o amplo acesso ao FIES se deu em decorrência ao enfoque na política vigente de expansão das matrículas na educação superior, consolidada no Plano Nacional de Educação vigente e



no seu antecessor, aliada às possibilidades orçamentária e financeira do exercício em tela.

Outro aspecto a ser levado em consideração é que, em regra, o programa opera no chamado fluxo contínuo, pois de acordo com o art. 2º, *caput*, da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, a inscrição no FIES pode ser realizada “em qualquer período do ano, de janeiro a junho, para o financiamento relativo ao primeiro semestre, e de julho a dezembro, para o financiamento relativo ao segundo semestre do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies – Sisfies”. Ou seja, o programa prevê que os alunos podem solicitar o financiamento a qualquer tempo, sem qualquer distinção de ordem de inscrição. Notadamente, tal regra não é adequada para os casos de limitação de oferta.

Quanto à seleção dos cursos a serem custeados com os recursos do FIES, o único critério vigente em 2014 também foi de elegibilidade, em função do conceito SINAES. Novamente, ocorrendo limitação de oferta, não existem critérios de segregação objetivos entre cursos prioritários e não prioritários.

Em síntese, apesar da ausência quanto à definição dos critérios normativos de seleção de alunos e cursos quando da ocorrência de restrição orçamentária e financeira não terem afetado a execução do programa em 2014, visto que todos os pleiteantes que satisfaziam as regras gerais terem efetuado o financiamento, a restrição orçamentária afetou os novos beneficiários do FIES no 1º semestre de 2015.

A esse respeito, as seguintes considerações foram exaradas pelos gestores por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, encaminhada por meio do Ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015:

*“Comentário: Entendemos se tratar de falha conceitual por parte da Equipe da CGU em relação ao Fies, uma vez que havia critérios em 2014. Este Ministério diverge do entendimento da Equipe da CGU pela ocorrência de restrição orçamentária e financeira do Fies em 2014. A causa apontada pela Equipe da CGU não está sustentada em evidências, uma vez que não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.*

*Ademais, a alegada ausência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários não deve prosperar, na medida em que não havia limitação no número de financiamentos concedidos no ano de 2014, atendidos os critérios de elegibilidade definidos em lei e normativos.*

*Por outro lado, a recomendação por tornar perene a base normativa do Fies não se configura viável na medida em que a política pública pressupõe evoluções e aperfeiçoamentos ao longo de sua execução, o que demanda constantes revisões na base normativa de regência do Programa, tendo o MEC e o FNDE mandato legal para essa finalidade, na forma da Lei 10.260/2001.”*

A despeito da não concordância dos gestores quanto aos apontamentos, no primeiro semestre de 2015, além dos critérios de elegibilidade, foi observada apenas a ordem cronológica de solicitação dos estudantes para concessão de financiamentos. Os demais



pleiteantes não foram atendidos, fato que acarretou reclamações de estudantes sobre falhas e indisponibilidade do SisFIES durante o período de inscrições.

Ressalta-se que novas portarias foram elaboradas para regular o processo seletivo nos períodos posteriores ao exercício em análise, com eficácia limitada no tempo.

Por fim, em manifestação exarada por meio Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, os gestores ponderam que os critérios existentes em 2014 eram compatíveis com a política vigente; e que é impertinente abordar o cenário econômico do exercício de 2015 neste relatório. A equipe de auditoria, por considerar a menção ao ano de 2015 meramente informativa e complementar aos aspectos abordados em 2014; por considerar não terem sido apresentados novos elementos capazes de afetar sua opinião; e por julgar adequado dar transparência à opinião apresentada pelos gestores, traz em anexo a este relatório a íntegra da manifestação por eles apresentada.

## 1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

#### Insuficiência de metas e indicadores de desempenho

##### Fato

Foi observado que, no aspecto operacional o FIES conta com apenas dois indicadores de desempenho instituídos, sendo que um deles, o indicador de “Adesão ao FGEDUC”, perdeu seu objeto com a obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12.873/2013. A UJ, no entanto, vem dispendendo esforços no sentido de estabelecer indicadores operacionais. No aspecto estratégico, por sua vez, observou-se que não há indicadores de desempenho no âmbito do FIES.

A fim de contribuir com a compreensão desse assunto, vale esclarecer o entendimento conceitual acerca de indicadores de desempenho, utilizado no presente relatório de auditoria, que se baseou na Portaria - SEGECEX/TCU nº 33, de 23 de dezembro de 2010, e no Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores - GESPUBLICA/SEGES/MP. Veja-se, dessa forma, a definição de *indicadores* constante no Guia referencial do Gespública:

*“Indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa, organização, projeto etc.), com vistas ao controle, comunicação e melhoria.”*

A respeito de *indicadores de desempenho*, espécie do gênero *indicadores*, o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGECEX/TCU nº 33/2010, conforme se verifica na definição a seguir:

*“Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, **com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.**”* (Original sem grifo)

Desse modo, conforme se depreende das definições apresentadas, indicadores de desempenho possuem necessariamente, por objetivo, comparar uma medida de desempenho com metas preestabelecidas.



Segundo consta no item 4.4 do Relatório de Gestão do FIES “*não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, instituição de medidas e indicadores de desempenho voltados ao Fies, em nível de programa de governo e em nível de atividade*”. Entretanto, no âmbito do agente operador, a Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, estabeleceu o “*Painel de Gestão do FNDE*”, a partir da revisão do Mapa Estratégico Institucional, composto pelo “*painel de indicadores e metas estratégicas*”. Nesse contexto, foram estabelecidos indicadores de desempenho relacionados ao FIES, os quais são apresentados na tabela seguinte:

*Tabela – Painel de Indicadores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*

Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula	2013	2014	2015
Assegurar o Financiamento estudantil	Adesão ao FGEDUC	Quantidade de mantenedoras com adesão ao FGEDUC sobre o total de mantenedoras ativas.	55,0%	58,0%	60,0%
	Taxa de utilização do FIES	Quantidade de contratos em utilização do FIES sobre o número de matrículas em IES privadas.	10,0%	15,0%	20,0%

Fonte: Anexo I da Portaria nº 447 do FNDE, de 19 de setembro de 2013.

A aferição desses indicadores referente ao exercício de 2014 foi publicada pela Portaria nº 50 do FNDE, de 19/02/2015. Conforme tabela seguinte:

*Tabela – Resultado dos indicadores do Painel de Gestão do FNDE, exercício de 2014*

Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Meta 2014	Resultado Acumulado 2014	Desempenho 2014
Assegurar o Financiamento estudantil	Adesão ao FGEDUC	58,0%	NÃO AFERIDO NO PERÍODO	
	Taxa de utilização do FIES	15,0%	39,27%	261,86%

Fonte: Anexo I da Portaria nº 50 do FNDE, de 19 de fevereiro de 2015.

Em reunião ocorrida no dia 17/06/2015, com a participação da SESu/MEC, do FNDE e da CGU, foi esclarecido que a não aferição do indicador “Adesão ao FGEDUC” é decorrente da obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12.873/2013. Portanto, a manutenção desse indicador passou a ser desnecessária, pois a adesão tornou-se obrigatória. Dessa maneira, o único indicador de desempenho formalmente instruído, no âmbito da gestão do FIES é a “Taxa de utilização do FIES”, acompanhado no âmbito do FNDE.

Ressalta-se que a carência de indicadores de desempenho prejudica a *accountability* governamental e inviabiliza a aferição dos resultados do programa. Nesse contexto, cita-se recente Acórdão do TCU que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação a instituição de indicadores associados às metas quantificáveis do PPA, senão veja-se:

*“9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao **Ministério da Educação**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, **para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado**, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação;”* (Acórdão nº 528/2015-Plenário. Min. Rel. Bruno Dantas. Proc. TC-020.808/2014-3). (Original sem grifo).



No que tange ao estabelecimento de metas, por ocasião da avaliação dos controles internos, questionou-se à UJ sobre a existência de relatórios, documentos ou estudos relativos a “i. metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; ii. metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas;”, consoante SA 201503636/001. Por conseguinte, foi informado que não há metas nesse sentido, conforme assentado no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC.

Tratando-se do planejamento de médio prazo, temos que os recursos orçamentários do FIES são alocadas inteiramente nos Programas 2109 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação) e 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno). Dessa forma, não há recursos orçamentários consignados no atingimento de objetivo do PPA 2012-2015, situação própria dos Programas Temáticos. Por esse motivo, o PPA 2012-2015 não atribui metas específicas para o FIES.

O quadro a seguir, extraído da Lei Orçamentária Anual de 2014, demonstra as dotações orçamentárias iniciais autorizadas para a Unidade Orçamentária do FIES, segregando-as entre seus respectivos programas e ações orçamentárias:

*Quadro - Créditos Orçamentários do Fies*

Programática	Programa/Ação	Funcional	Valor
<b>0902</b>	<b>Operações Especiais: Financiamentos com Retorno</b>		<b>1.527.097.593</b>
0902 00IG	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	12 694	1.527.097.593
<b>2109</b>	<b>Programa de Gestão e Manutenção do MEC</b>		<b>120.400.000</b>
2109 20RZ	Administração do Financiamento Estudantil - FIES	12 123	120.400.000
			<b>1.647.497.593</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual, 2014, Volume IV Tomo II. Orgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, Unidade 74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Min. da Educação. (simplificado).

Percebe-se que os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil foram alocados em operação especial denominada “Financiamentos com Retorno” (programa 0902). Obviamente a natureza contratual do FIES possui essa característica, em consequência, porém, os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil não são evidenciados no PPA. A seguir, é transcrito trechos do Manual Técnico de Orçamento 2016 (MTO 2016), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que versam sobre as operações especiais:

**“5.5.2.3. OPERAÇÃO ESPECIAL**

*Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais **não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.**”*  
(Original sem grifo)

*“Em grande medida, as operações especiais estão associadas aos programas do tipo Operações Especiais, os quais **constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA [...]**”* (Original sem grifo).

A despeito disso, o FIES foi instituído para o fornecimento de serviços financeiros, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 10.260/2001, e possui relevante importância na política de ensino superior. Nesse contexto, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), relaciona a expansão do financiamento estudantil às metas 12 e 14 do mencionado Plano, quais sejam:



*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.”*

*“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”*

Analisando o PPA 2012-2015, sob a luz do PNE, verifica-se que o FIES encaixa-se no Objetivo 0841, vinculado ao Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, mais especificamente na iniciativa 03GA. O Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2013, o inclui nesse objetivo. O Relatório de Gestão de 2014, por sua vez, alterou o seu entendimento após pedido de esclarecimento desta Controladoria-Geral, reavaliando essa informação, conforme explicado no Ofício nº 501/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 5/6/2015, senão veja-se:

*“2. Reexaminando o entendimento acerca do quadro A.5.2.2, verificou-se, conforme Portaria TCU 90-2014, que o mesmo só deveria ser preenchido em relação aos objetivos e metas cujo desenvolvimento coube diretamente à UJ, o que não é o caso do Fies.*

*3. O Programa 2032 anteriormente descrito vincula o Ministério da Educação e suas UJ consolidadas em seu relatório próprio, motivo pelo qual, será feita retificação deste item no Relatório de Gestão do exercício de 2014.”*

Nada obstante, o referido Objetivo 0841, constante no PPA 2012-2015, não estabelece metas ou indicadores específicos para o FIES, haja vista não contar com recursos desse fundo. Contudo, observou-se que os gestores do FIES têm adotado medidas no sentido de estabelecer indicadores operacionais, não tendo sido estabelecidos, no aspecto estratégico, metas e indicadores de desempenho.

## **Causa**

Ausência de sistematização de indicadores operacionais, bem como de registro de aferições e não estabelecimento de metas e indicadores de desempenho estratégico, medida esta que não está sobre a governabilidade dos gestores do FIES.

Alocação dos recursos orçamentários destinados ao financiamento estudantil em programa do tipo “Operação Especial”, que na definição do MTO 2016, “*não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços*”, por consequência, não são tratados pelo PPA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio da SA 201503636/007, questionou-se a respeito da ausência informações, no Relatório de Gestão do FIES, relativas ao item 5.4 do Anexo II (Conteúdos Gerais) da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, referentes aos indicadores de desempenho





operacional. Em resposta, a UJ apresentou os seguintes esclarecimentos, assentados no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015:

*“No que concerne ao item 5.4 Informações sobre indicadores de desempenho operacional, informamos que este Ministério vem realizando constantes reuniões intersetoriais com a DTI/MEC e o FNDE com o escopo de desenvolver indicadores que espelhem a execução do programa e subsidiem as decisões tomadas em sua gestão. No entanto, tal trabalho encontra-se em desenvolvimento, não tendo sido ainda finalizado, e portanto, não aplicado para o exercício de 2014, motivo pelo qual não houve indicadores a serem consignados no Relatório de Gestão em comento.”*

Os esforços no sentido de desenvolvimento de indicadores foram reafirmados na já mencionada reunião do dia 17/06/2015. Na ocasião, foi informado que já existem modelos em fase de teste.

Posteriormente, a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 11/09/2015, acrescentou os seguintes dizeres:

*“118. Comentário: Primeiramente, há que se pontuar que não existe até o momento previsão legal para o estabelecimento de indicadores específicos no âmbito do Fies, considerando que suas ações são convergentes com outras ações governamentais voltadas, conjunta e coordenadamente, ao atingimento das Metas 12 e 14 do PNE. Muito embora seja salutar o estabelecimento de indicadores e metas de desempenho operacional, sua ausência no atual contexto não implica em falha de planejamento, posto que não resta demonstrado pela Equipe da CGU sob quais aspectos o planejamento da gestão do Fies foi prejudicado em face de sua ausência.*

*119. Trata-se de constatação associada ao item 1.1.1.2 do Relatório Preliminar, ante o entendimento pela Equipe da CGU de ter havido restrição orçamentária e financeira do Fies, entendimento do qual este Ministério discorda, uma vez que não houve registro da não formalização de contratos ou aditamentos por falta de recursos. A causa alegada pela Equipe, por sua vez, não veio sustentada em evidências – não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação. [...]*

*120. Comentário: Entendemos que a causa atribui aos gestores do Fies a não adoção de medidas que fogem à sua governabilidade, como a inclusão de metas e indicadores no PPA, e desconsidera o caráter complementar das ações de financiamento estudantil em relação às metas 12 e 14 do PNE.*

*121. Ademais, conforme explicitado durante os trabalhos de auditoria nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria tanto por FNDE quanto DIPES/SESu, a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram nenhum suporte em análise*



*dos dados. Pontuamos que referida atuação sempre esteve pautada pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).*

122. *Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC ([portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.*

123. *Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no BI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.*

124. *Posto isso, solicitamos a revisão deste ponto do Relatório de Auditoria, qualificando a constatação de carência de organizar ou melhor sistematizar os indicadores do Fies, de forma evitar a equivocada leitura de que as decisões estratégicas pertinentes ao Fies adotadas em 2014 tanto pela sua Equipe de Gestão quanto pelas instâncias hierárquicas superiores tenham carecido de qualquer respaldo técnico de indicadores e de monitoramento dos dados referentes ao programa.”*

Por sua vez, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocorrida dia 27 e 29/10/2015, entre a CGU, o MEC e o FNDE, foram acrescentadas as manifestações a seguir, contidas na Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 6/11/2015:

“45. *A constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados pela gestão do Fundo, mas sim de situação derivada da configuração orçamentária do Fundo estabelecida no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, no exercício de sua competência legal (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm)). O que se questiona aqui não é o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.*

46. *Ademais, conforme explicitado na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria tanto por FNDE quanto DIPES/SESu, a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram*



*nenhum suporte em análise dos dados. Pontuamos que referida atuação sempre esteve pautada pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).*

47. *Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC (portalbi.mec.gov.br), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.*

48. *Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no BI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.”*

## **Análise do Controle Interno**

Observa-se, na manifestação da unidade examinada, que o estabelecimento de indicadores operacionais é oportunidade de melhoria percebida pela UJ, que já demonstra dispende esforços para o estabelecimento desses indicadores.

No que tange à previsão legal, assevera-se que o estabelecimento de indicadores de desempenho está intrinsecamente associado ao princípio constitucional da eficiência, pois, segundo ensina o Prof. William Edwards Deming, “*Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia*”. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente recomendando às suas unidades jurisdicionadas para que estabeleçam indicadores de desempenho que mensurem o grau de atingimento dos objetivos fixados, conforme se verifica nos Acórdãos seguintes:

*“b) recomendar ao Comando do 2º Distrito Naval que: [...] b.2) envide esforços no sentido de **estabelecer indicadores** que permitam monitorar e avaliar a governança e o desempenho operacional dessa unidade jurisdicionada;”* (Acórdão nº 5265/2015-Segunda Câmara. Min. Rel. Raimundo Carreiro. Proc. TC-031.508/2012-0). (Original sem grifo).

*“1.7.1. recomendar ao Ministério Público Militar (MPM) que: 1.7.1.1. **elabore e implemente indicadores de desempenho** relacionados à sua gestão finalística, com vistas a viabilizar a mensuração do grau de atingimento dos objetivos estabelecidos em seu planejamento estratégico;”* (Acórdão nº 3472/2015-Primeira Câmara. Min. Rel. Benjamin Zymler. Proc. TC-027.235/2013-0). (Original sem grifo).



“1.7. Recomendar à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Mato Grosso (SAMF-MT) que: 1.7.1. **desenvolva e implemente indicadores de desempenho** aptos a mensurar a eficiência e a eficácia das atividades administrativas, em particular no que tange à satisfação dos clientes internos e externos, às ações de capacitação e aos atos necessários à execução financeiro-orçamentária;” (Acórdão nº 2193/2015-Primeira Câmara. Min. Rel. José Múcio Monteiro. Proc. TC-019.430/2014-0). (Original sem grifo).

Decisões semelhantes são enunciadas nos Acórdãos TCU nºs 5948/2015-Segunda Câmara (Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas), 5216/2015-Primeira Câmara (Fundação Nacional de Saúde), 1766/2015-Primeira Câmara (Consulado-Geral do Brasil em Madri), dentre outros.

Quanto aos “aspectos” prejudicados, frise-se que a ausência de metas e indicadores de desempenho prejudica o planejamento na medida em que não se vislumbra o resultado pretendido e não se mensura o grau de atingimento dos objetivos. Assim, dificulta-se a avaliar o desempenho da gestão, visto que não há cumprimento de metas, nem indicadores que a mensurem. Dessa maneira, ao contrário do que afirma a UJ, entende-se que a situação encontrada figura como falha no planejamento.

Acerca da associação com o cenário de restrição orçamentária, alegada pela UJ, deve-se esclarecer que não há relação de dependência entre a situação exposta no item 1.1.1.2 deste Relatório de Auditoria e a ausência de metas e indicadores apontada neste item, de forma que o cenário orçamentário da UJ não a impede de estabelecê-los. Ademais, elucida-se que este Relatório de Auditoria não afirma ter havido “restrição orçamentária” em 2014.

Concorda-se com o caráter complementar que as ações de financiamento estudantil possuem em relação às metas 12 e 14 do PNE. Acrescenta-se, porém, que as metas estabelecidas na Lei nº 13.005/14 – PNE – referem-se ao planejamento estratégico de longo prazo e que as metas estabelecidas no PPA referem-se ao planejamento estratégico de médio prazo, segundo ensina o Consultor de Orçamento Vander Gontijo <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda>>.

Por sua vez, a utilização de relatórios de desempenho construídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC <[portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)>, ferramenta de *Business Intelligence (BI)* mantida pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC, é ressaltada pelo Relatório de Gestão da UJ. A equipe de auditoria avaliou as informações existentes em referido sistema, consideradas relevantes à tomada de decisão.

Nesse contexto, cabe ressaltar a afirmação da UJ no sentido de que a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram nenhum suporte em análise dos dados.

Todavia, apesar de indispensáveis, os dados produzidos pelo Portal de Gestão do MEC não se confundem com indicadores de desempenho, nos termos do documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGECEX/TCU nº 33/2010, citado anteriormente.

Nesse sentido, ressalta-se que o estabelecimento de indicadores de desempenho estratégico deve estar associado ao estabelecimento de metas quantificáveis, conforme



se depreende da definição anterior, de forma a permitir a comparação entre execução e planejamento. A respeito do assunto, importa salientar a relevância de se controlar a “taxa de adimplência” dos contratos de financiamentos, utilizada no cálculo da remuneração pelos serviços prestados pelos agentes financeiros, nos termos da Portaria nº 505/2010 do Ministério da Educação (MEC).

Assim, o FIES carece de estabelecimento formal de metas e indicadores de desempenho estratégico que permitam o monitoramento do programa, a avaliação dos resultados alcançados e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores da política pública. Ressalta-se que o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho estratégico foge da governabilidade dos gestores do FIES, ficando tal decisão sobre gerência de outras alçadas de governo, a saber, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil.

Contudo, os gestores da SESu e do FNDE, a partir da gama de informações sobre a execução do Programa contida no Portal de Gestão do MEC, podem estabelecer os cenários e levantar os dados necessários para que a tomada de decisão quanto ao estabelecimento de indicadores e metas de desempenho estratégico não seja tomada de maneira empírica, desprovida de estudos técnicos que suportem referida decisão.

No que se refere aos indicadores operacionais, faz-se necessário sistematizar os indicadores do Fies, a partir das informações extraídas por meio dos Relatório Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.

Por derradeiro, insta suscitar questionamento acerca da adequabilidade da alocação dos recursos orçamentários destinados ao financiamento estudantil em programa do tipo “Operação Especial”, conseqüentemente suprimidos do PPA. Assevera-se que tal situação induz não haver necessidade de estabelecimento de metas estratégicas para o programa, bem como não haver contribuição ao atingimento de objetivos de Programas Temáticos.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Levantar os dados necessários sobre a execução do programa e definir cenários para o estabelecimento, pelas instâncias decisórias competentes, de indicadores de desempenho estratégicos associados a metas pré-estabelecidas para o FIES.

Recomendação 2: Sistematizar os indicadores operacionais do FIES, a partir das informações extraídas por meio dos Relatório Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.

Recomendação 3: Realizar interlocução com a Secretaria Executiva do MEC, para instar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em Operação Especial, remetendo-lhes cópia deste Relatório de Auditoria.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**



### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Ausência de informações de custos dos produtos e/ou serviços do Fies

##### Fato

Por ocasião da avaliação da conformidade das peças componentes da prestação de contas do Fies, observou-se que o item 4.5 do respectivo Relatório de Gestão afirma não ter aplicabilidade à UJ a apresentação de informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, de que trata o item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, que solicita:

*“Avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras entidades da administração pública em contexto similar.”*

Acerca do controle de custos dos programas de governo, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – determina o que segue:

*“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias [...]:*

*I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; [...]*

*Art. 50. [...] § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”* (Original sem grifo).

Por conseguinte, a Lei nº 12.919/2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), referente ao exercício de 2014, estabelece:

*“Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2014 e em créditos adicionais, e a respectiva execução, deverão propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.”* (Original sem grifo).

A fim de subsidiar a avaliação dos custos, a Portaria-TCU nº 90/2014 afirma que *“O registro de tais alterações deve ser fundamentado. Para tanto, a UJ pode fazer uso do Sistema de Custos do Governo Federal ou de outra ferramenta que tenha disponível”*. Nesse sentido, o art. 2º da Portaria nº 157/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe que *“o Sistema de Custos do Governo Federal visa a evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal”* (Original sem grifo).

Por meio da SA 201503636/007, a UJ foi questionada a respeito dos motivos pelos quais não consignou informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, em referência ao item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, cuja resposta se deu por meio do Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, conforme transcrição a seguir:



“No que concerne ao item ‘5.5 Informações sobre custos de produtos e serviços’, considerando que **o Fies não oferta produtos e serviços**, conclui-se que o mencionado item não se aplica ao programa.” (Original sem grifo).

A despeito do entendimento exposto pela UJ, o objetivo do programa é a oferta de serviços financeiros (financiamentos), conforme disposto no art. 1º da Lei nº 10.260/2001, senão veja-se:

“Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, **destinado à concessão de financiamento** a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria. (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)” (Original sem grifo).

Desse modo, não procede o entendimento da UJ quanto à “não aplicação” desse item por entender que o FIES não oferta “produtos e serviços”.

Posteriormente, por ocasião da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 11/9/2015, foram acrescentadas as seguintes manifestações da UJ:

“143. Comentário: Não se trata de uma impropriedade, mas sim de informação compatível com o perfil dos fundos públicos, idêntica à consignada em todos os Fundos pesquisados cujos Relatórios de Gestão já foram homologados e publicados pelo TCU: FDNE, FISTEL, FEx, FGTS, FNE-BNB, FCO-BB.”

Assevera-se que não é possível concluir acerca da necessidade de informações sobre os custos dos serviços do FIES comparando-o com outros fundos públicos, pois cada um possui suas peculiaridades. De modo diverso, a necessidade de informações decorre de o Fies ser “um **programa** do Ministério da Educação destinado a financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação” (Original sem grifo), segundo consta no sítio eletrônico – site – do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=198&Itemid=303](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=303)> Acesso em: 14 out 2015.

Ademais, importa esclarecer que o TCU não “homologa” os Relatórios de Gestão, mas apenas realiza análise de completude, de modo que a inserção das peças de prestação de contas no sistema e-Contas não representa a concordância dessa Corte de Contas com o teor dos documentos. Tal entendimento está previsto no inciso III do art. 3º da DN nº 140/2014, o qual dispõe que as desconformidades dos relatórios de gestão observadas pelo órgão de controle interno devem ser reportadas no relatório de auditoria.

Por fim, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, acontecida nos dias 27 e 29/10/2015, foi emitida a Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 6/11/2015, que apresentou novas manifestações, transcritas a seguir:

“51. Um dos principais custos dos financiamentos decorre da taxa de administração, de que trata o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.260, de 2001, que estabelece remuneração de até 2% a.a. aos agentes financeiros, que corre à conta da ação orçamentária 20RZ. Por meio da Portaria MEC nº 505, de 16/4/2010, foi regulamentada a remuneração dos agentes financeiros para a prestação de serviços no âmbito do FIES, relativamente aos contratos



*formalizados após 14/1/2010, e a Portaria Interministerial MF/MEC nº 309, de 4/5/2010, que trata da remuneração dos agentes financeiros na administração dos contratos formalizados até 14/1/2010. No que se refere ao custo decorrente de subsídios creditícios apurados no âmbito do FIES, o assunto encontra-se normatizado por meio da Portaria MF nº 57, de 27/2/2013 (Anexo 7), e a apuração anual consta do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (Anexo 8).*

52. *Além disso, a constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados pela gestão do Fundo, mas da interpretação da própria Equipe quanto à necessidade de informação dos custos de serviços do Fundo, não disciplinada em normativos pertinentes no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, no exercício de sua competência legal (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm))”*

Ressalta-se que a obrigatoriedade de apuração de custos dos serviços dos programas de governo não decorre de normativos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal ou de interpretação desta equipe de auditoria, mas literalmente de lei formal, conforme se depreende do arts. 4º e 50 da Lei Complementar nº 101/2000, e do art. 16 da Lei nº 12.919/2013, anteriormente citados, embora a Portaria STN nº 157/2011 também mencione o assunto.

Ainda, de acordo com a Portaria STN n.º 157/2011, art. 3º, inciso II, § 1º, o MEC é um órgão setorial do Sistema de Custos no âmbito do governo federal, responsável pelo acompanhamento de custos no Sistema de Informações de Custos (SIC). Ressalta-se que o MEC, por meio da Portaria SPO/SE nº 4/2014, instituiu o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamentação e **Custos** para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação, por meio da adoção da Subação Orçamentária e do Plano Interno – PI.

Isso posto, deve-se considerar que a utilização do SIC é impactada pelo estabelecimento formal de produtos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal e que referido estabelecimento envolve a redefinição do FIES na LOA e no PPA. Dessarte, recomendou-se no item 1.1.2.1 deste Relatório de Auditoria realizar diligências junto à Secretaria Executiva do MEC visando instar o Ministério do Planejamento, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, a fim de discutir a realocação do FIES no orçamento federal, cujo impacto envolve a definição formal de produtos no SIOP e consequentemente no SIC.

A respeito da Portaria MF nº 57/2013, citada pela UJ, deve-se esclarecer que não diz respeito especificamente à apuração de custos no âmbito do FIES, mas ao cálculo do benefício financeiro e creditício no período. Contudo, a referida Portaria envolve elementos relevantes à apuração de custos do FIES, tais como o custo de oportunidade do Tesouro Nacional relacionado e o valor do benefício financeiro e creditício. O Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios, elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, mencionada pela UJ, apresenta os valores computados como Benefício, por região, referente aos exercícios de 2012 a 2014, assim, fornece subsídios relevantes à apuração dos custos do programa.

Importa ressaltar que as informações referentes ao custo dos financiamentos são imprescindíveis à gestão do FIES. Pois somente assim será possível fundamentar





decisões gerenciais relativas a esses custos, bem como avaliar os resultados financeiros do programa e a vantajosidade de se manter esses serviços sob a prestação direta pela Administração Pública Federal.

### 2.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### Avaliação dos Controles Internos Administrativos

##### Fato

Objetivando avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Jurisdicionada, procedeu-se à avaliação dos seguintes componentes do sistema de controles internos da UJ: a) Ambiente de controle; b) Avaliação de risco; c) Atividades de controle; d) Informação e Comunicação; e e) Monitoramento.

A metodologia adotada consistiu na análise documental; revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema; e verificação *in loco* dos controles internos da unidade. Em seguida, foi preenchido um questionário de avaliação de controles internos (QACI) padrão, a fim de pontuar a maturidade dos controles internos da UJ. Ademais, a equipe de auditoria reuniu-se com a gestão do FNDE a fim de obter melhor entendimento do funcionamento e da estrutura organizacional aplicada ao FIES.

Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Estrutura Integrada), referencial metodológico internacionalmente aceito para a realização deste tipo de avaliação.

Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.

Isso posto, serão mencionados a seguir os apontamentos mais relevantes decorrentes dos procedimentos de auditoria aplicados:

##### - Ambiente de Controle

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. A estrutura de governança e a alta administração estabelecem uma diretriz sobre a importância do controle interno, inclusive das normas de conduta esperadas. A administração reforça as expectativas nos vários níveis da organização.

O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno.



No que tange ao comprometimento com a integridade e os valores éticos, destaca-se a análise posta no Relatório de Gestão do FIES, pg. 12, transcrito a seguir:

*“destaca-se que tanto os servidores do Ministério da Educação quanto os do FNDE estão submetidos ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; ademais, pontua-se sobre a existência do Código de Ética dos Servidores do FNDE, aprovado pela Portaria FNDE nº 283, de 5 de dezembro de 2002. No entanto, na prática, ambos os documentos não são de conhecimento de todos os servidores do MEC e do FNDE e necessitam de melhor divulgação.”*

Desse modo, a fim de avaliar a atuação da estrutura voltada à promoção da integridade e dos valores éticos dos agentes, questionou-se as atividades desenvolvidas pelas Comissões de Ética no exercício de 2014, por meio das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE).

Em resposta, a SESu/MEC prestou informações gerais sobre a Comissão, tais como a composição, o regimento interno e a portaria de criação. Ademais, conforme disposto no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, afirmou não ser possível fornecer informações relativas à atuação da Comissão de Ética, em razão de sigilo dos temas, nos seguintes termos:

*“8. As atas de reunião que comprovam a atuação da Comissão não foram fornecidas em razão do sigilo dos temas, conforme mensagem eletrônica encaminhada pela Secretaria Executiva da mesma”*

O FNDE, por sua vez, apresentou um “Cronograma da Participação dos Membros da Comissão de Ética do FNDE em Cursos, Palestras e Workshop de 2014”, através do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/15. Informou ainda que a Comissão, no exercício de 2014, desenvolveu as seguintes atividades:

*Quadro – Reuniões da Comissão de Ética do FNDE, em 2014*

DATA	TIPO DE REUNIÃO	ANÁLISE DE PROCESSO Nº
29/04/2014	ORDINÁRIA	Deliberações gerais da comissão
05/08/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
23/09/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
21/10/2014	EXTRAORDINÁRIA	Resposta ao Questionário do TCU
30/10/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
13/11/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56

Fonte: Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC.

Ao que pese a criação do Código de Ética e da Comissão de Ética pelo FNDE, a atuação da Comissão limitou-se a atividades de capacitação e seis reuniões, sendo quatro delas destinadas ao tratamento do processo 23034.006215/2014-56. Não foram identificadas atividades de natureza preventiva, tais como a disseminação de conhecimento e discussão a respeito da ética. Não obstante, a maturidade relativa ao comprometimento com a integridade e os valores éticos foi considerada aprimorada.

A estrutura regimental do MEC e do FNDE foi aprovada, respectivamente, pelos Decretos nº 7690/2012 e 7691/2012, que discriminam a estrutura administrativa dos agentes até o nível de Coordenação-Geral.



Acerca dos níveis mais operacionais, porém, observou-se situação inadequada quanto aos Regimentos Internos de ambos os agentes. Por parte da SESu/MEC, o Ofício nº 420/2015- CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 2/6/2015, informou que “a SESu não dispõe de Regimento Interno específico”, embora exista minuta “sendo elaborada”. O Regimento Interno do FNDE, por sua vez, foi aprovado pela Portaria 852/2009 e, embora vigente, já não traduz a atual estrutura administrativa existente na UJ. Salienta-se que tal Regimento é anterior ao Decreto 7691/2012, havendo a necessidade de ser atualizado. A respeito do tema, o FNDE, por meio do Ofício nº 27/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirmou que “A nova versão do Regimento Interno, que contemplará as alterações decorrentes do Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, se encontra na fase de finalização.”

Somando-se a isso, segundo afirma o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 2/6/2015, “Não houve, no âmbito das atividades desenvolvidas pela SESu/MEC na gestão do Fies em 2014, delegação de competências”. Igualmente, no âmbito do FNDE, o Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirma que “não há portarias de delegação, no âmbito do FIES, vigentes no exercício de 2014”.

Ressalta-se que a desatualização do Regimento Interno do FNDE não se restringe às unidades administrativas responsáveis pelo FIES, mas ao FNDE como um todo. De forma que tal impropriedade fora apontada nos Relatórios de Auditoria nº 201305719 e 201407023, referentes às Auditorias Anuais de Contas do FNDE, dos exercícios de 2012 e de 2013, respectivamente.

#### **- Avaliação de Riscos**

A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados.

Dessarte, por ocasião da análise desse componente, foram solicitados, através das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE), os Planos Institucionais da UJ ou instrumento normativo que contemplem a avaliação de risco relativa ao FIES, que contenha as seguintes informações: **a)** Objetivos e metas; **b)** Processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade; **c)** Diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; **d)** Níveis de riscos estratégicos, operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; **e)** Acompanhamento/atualização dos riscos identificados; e **f)** Mensuração e classificação dos riscos.

Em resposta, o FNDE emitiu o Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/5/15, em que são apresentadas as informações a seguir, posteriormente reiteradas pela SESu/MEC, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 2/6/15:

*“A gestão de riscos ocorre pela **identificação e gerenciamento dos fatos que geram óbices à continuidade do financiamento.** Tais óbices podem ser gerados pelos estudantes, pelas instituições de ensino superior com adesão ao FIES, pelos agentes financeiros e pelo Sistema Informatizado do FIES (SisFies). Referidos óbices são comunicados por meio dos canais de atendimento e tratados no âmbito da DIGEF com vistas à sua regularização.” (Original sem grifo).*



À SESu/MEC, solicitou-se ainda que apresentasse quaisquer relatórios, documentos ou estudos existentes, relativos aos temas: **a)** metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; **b)** metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas; **c)** risco do crescimento de contratos de financiamento, relativos ao FIES, sem o respectivo amparo orçamentário; **d)** risco decorrente do possível uso dos recursos do FIES, por parte dos beneficiários, com o único propósito de “captação de renda” (desvio de finalidade), haja vista que a taxa de juros cobrada pelo programa (3.4% a.a.) estar abaixo da taxa praticada pelo mercado; **e)** risco associado à inadimplência dos beneficiários do FIES, especialmente se decorrente da evasão do curso financiado; **f)** risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência dos recursos) na cobertura de contratos inadimplentes; e **g)** outros relatórios que evidenciem a identificação e tratamento de risco não citados nas alíneas anteriores.

Destarte, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, a SESu/MEC esclareceu não existir estudos referentes aos temas questionados.

Em análise à manifestação da UJ, percebe-se que a gestão de riscos adotada confunde-se com a identificação e gerenciamento de “fatos” já ocorridos, contrapondo-se ao conceito de “risco” empregado pela metodologia do COSO, a saber: “*Define-se risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos*”. Dessa forma, deixa-se de se atuar preventivamente, gerenciando “riscos”, para se atuar corretivamente, gerenciando “fatos”.

A título de exemplo, cita-se por risco o provável esgotamento de recursos orçamentários, conforme ocorrido em 2015 e, se o programa não houvesse sido suplementado por créditos adicionais, teria ocorrido no exercício de 2014.

Por fim, ressalta-se que não foi apresentado qualquer documento que diagnosticasse os riscos da política pública em alusão. Isso posto, verifica-se a falta de medidas de avaliação de riscos, de forma preventiva, conforme metodologia do COSO, tanto no âmbito do agente operador quanto no do agente supervisor da política pública.

Desse modo, esta Controladoria Geral emitiu a Nota de Auditoria nº 201503636/005, no dia 31/07/2015, que recomendou a elaboração de grupo de trabalho instituído para elaborar a política de avaliação de riscos no âmbito da Unidade Jurisdicionada.

#### **- Atividades de Controle**

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos.

Por se tratar de fundo contábil, as atividades de controle do FIES preocupam-se, predominantemente, com as operações financeiras envolvendo os recursos do programa, sendo que as atividades de recursos humanos, licitações, estoques, patrimônio, e outras atividades comuns às demais Unidades Jurisdicionadas, não se aplicam a esta Unidade Jurisdicionada.

Acerca das atividades de controle do FIES, ressalta-se o uso de sistema corporativo de *Business Intelligence (BI)*, para o acompanhamento da execução do programa. No entanto, deve-se atentar à carência de indicadores de desempenho, tratada em tópico específico deste Relatório de Auditoria.



Ressalta-se ainda a segregação das funções de agente operador (FNDE) e agente financeiro (CEF e Banco do Brasil), ocorrida a partir de meados de 2013, de modo a sanar a falta de segregação de funções registrada no Relatório de Auditoria de Gestão nº 201306221, referente ao processo de contas do FIES do exercício de 2012.

## **- Informação e Comunicação**

A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade. A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.

Questionado acerca da existência de canais de comunicação institucional (comunicação interna), O FNDE, por meio do Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC,

*“O SisFies divulga os principais procedimentos operacionais aos representantes de entidades mantenedoras, de instituições de ensino superior e membros das CPSA, por meio dos seguintes manuais: Manual do Sistema, Manual de Pagamento de Tributo, Manual de Transferência, Manual da CPSA e Manual de Aditamento. Também divulga orientações e procedimentos por meio de Circular Eletrônica que são enviadas por meio de mensagem eletrônica e disponibilizados no sub-menu "Legislação" do menu "Administrativo" do SisFies, conforme anexos”.*

Os anexos continham cópia dos manuais mencionados pela UJ e um exemplo de Circular Eletrônica, anunciando às entidades mantenedoras decisões administrativas atinentes à gestão do FIES, bem como orientações acerca de procedimentos específicos. Indica ainda o caminho, no SisFies, em que a Circular está disponível.

Quanto aos canais de comunicação externa, identificou-se que o FIES dispõe de meios de interlocução com o público externo. Dentre os quais estão a Ouvidoria do FNDE (ouvidoria@fnde.gov.br) e a Central de Atendimento ao Cidadão (0800616161).

Avaliando os sítios eletrônicos, em especial ao Portal do SisFies <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>, foram encontradas informações necessárias ao interesse geral. Destaca-se as informações relativas à inscrição, renegociação, legislação, condições de financiamento, aditamento de contrato e prestação de contas anuais.

## **- Monitoramento**

Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.

Acerca do monitoramento dos controles internos, salienta-se a atuação da auditoria interna do FNDE sobre as atividades das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), segundo registrado no respectivo Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício de 2014 (Raint 2014), conforme citação a seguir:

### **“2.5. Auditoria Especial – FIES**



47. A auditoria especial do FIES foi realizada pela Auditoria Interna em parceria com a DIGEF e objetivou avaliar procedimentos quanto à execução do FIES, cuja atribuição de agente operador e administrador de ativos e passivos foi transferida para o FNDE com a edição da Lei nº 12.202, de 2010, que alterou a Lei nº 10.260, de 2001.

48. Foram realizadas verificações in loco em 21 Instituições de Ensino Superior (IES) com o objetivo de avaliar os procedimentos e documentos que envolvem a validação, pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), da inscrição do estudante beneficiado pelo FIES.”

Por meio da SA 201503636/005, foram solicitados os relatórios da Auditoria Interna do FNDE de 2014 relativos ao FIES. Em resposta, foram encaminhados 28 Relatórios de Monitoramento. Analisando-os, observa-se que o monitoramento foi restrito à região Nordeste e ao Distrito Federal. Nada obstante, os Relatórios de Acompanhamento possuem constatações relevantes, tais como a falta de assinaturas de membros da CPSA; precariedade na guarda de documentos, dentre outras.

Ressalta-se que a UJ informou, através da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC que “desde 2011 foram realizadas 44 (quarenta e quatro) visitas de monitoramento junto às instituições de ensino superior, abrangendo as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste”. Por fim, a Nota Técnica nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 6/11/2015, emitida após a realização das Reuniões de Busca Conjunta de Informações nos dias 27 e 29/10/2015, informa, de forma sucinta, como se dá a composição das equipes de auditoria, a seleção prévia das instituições de ensino a serem visitadas e a elaboração do *check list* utilizado.

## 2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

#### **Análise dos controles internos adotados para o acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo**

##### **Fato**

A fim de verificar a qualidade e suficiência dos controles internos relativos ao acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações emitidas pela CGU e pelo TCU, foi questionado ao órgão supervisor da UJ, por meio da SA 201503636/001, e ao agente operador, por meio da SA 201503636/002, quanto à existência de unidade responsável por monitorar as deliberações da CGU e do TCU, à existência de software ou planilha de controle de prazos, bem como a periodicidade de consulta.

Em resposta, a Secretaria de Educação Superior (SESu) encaminhou a esta Controladoria o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, oferecendo as seguintes informações:

“70. No âmbito da SESu, a CGRAG/Dipes exerce o monitoramento contínuo e periódico, do atendimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo, por meio de planilhas cujo teor foi apresentado no Relatório de Gestão do programa referente ao exercício de 2014. Não há sistema específico para esta atividade.



71. *Nesta atividade, a SESu é orientada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.*”

O FNDE, por sua vez, manifestou-se por meio do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 19/5/2015, que traz as seguintes informações:

*“De acordo com o disposto na Portaria nº 649, de 28 de novembro de 2012, com as alterações decorrentes da Portaria nº 52, de 20 de fevereiro de 2015, o controle das diligências e demandas oriundas de órgãos de controle, inclusive da CGU e do TCU, é realizada pela Auditoria Interna (AUDIT), conforme Anexo XIV.*

*Para controle é utilizado o Sistema Integrado de Auditoria (INTEGRA), módulo ‘Demandas’, por meio do qual podem ser gerados os relatórios gerenciais que permitem à unidade responsável o acompanhamento das demandas.”*

Apesar de a UJ manter, em ambos os agentes, estrutura formalizada de acompanhamento das recomendações e determinações emitidas pelos órgãos de controle, constatou-se, na realidade, baixo índice de atendimento às recomendações e determinações. Idêntica conclusão foi realizada no Relatório de Auditoria nº 201306221, referente ao processo de contas do exercício de 2012, segundo Informação nº 2.2.2.3 desse Relatório.

A respeito da conclusão acima, a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, expôs os seguintes comentários:

*“138. Comentário: a Equipe estabelece correlação inadequada entre a qualidade e suficiência dos controles internos e o grau de maturidade do atendimento a recomendações específicas, cuja implementação é de reconhecida complexidade, conforme se depreende do Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, que estabeleceu o prazo de duzentos dias para que SESu, CEF e FNDE adotassem as medidas recomendadas.”*

No entanto, esclareça-se que não há correlação entre a qualidade e suficiência dos controles internos e o grau de maturidade do atendimento, nem a equipe de auditoria estabeleceu tal correlação. Em suma, a existência de estrutura formalizada de acompanhamento não garantiu o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle.

## **2.1.2.2 INFORMAÇÃO**

### **Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU**

#### **Fato**

A metodologia utilizada para verificar o cumprimento das recomendações da CGU consistiu no monitoramento do Plano de Providências Permanente (PPP), por meio de levantamento periódico das providências adotadas pelos diversos atores envolvidos na gestão do Fundo, relativas a todas as recomendações pendentes de atendimento ou atendidas até o término do exercício de 2014.



Assim, atualizado o PPP, verificou-se a seguinte situação quanto ao atendimento das recomendações:

*Quadro – Atendimento às recomendações da CGU*

RA	Constatação	Recomendação	Agente Resp.	Situação de Atendimento
Relatório de Auditoria nº 201108853	3.1.2.1 Correção de registros do FIES no Siafi pendente de realização.	A SESu. informar ao TCU os resultados da <b>conciliação de valores</b> do FIES e da <b>correção de registros</b> mencionada no item 9.3 do <b>Acórdão 415/2007</b> - Plenário.	SESU	Cancelada
	3.2.1.1 Inconsistências de valores do FIES pendentes de regularização.	A SESu. encaminhar ao TCU informação sobre a <b>regularização das inconsistências de valores</b> junto com cópia da comunicação recebida da <b>CAIXA</b> com os resultados do trabalho realizado.	SESU	Não atendida
		A CAIXA, concluir a <b>conciliação dos valores das operações do FIES</b> , tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESu e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).	CEF	Não atendida
Relatório de Auditoria nº 201306221	2.1.1.5 Falta de recebimento dos repasses atinentes ao risco de crédito do agente financeiro caixa em 2012.	Ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, apurar junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal o montante devido ao FIES decorrente da <b>falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito</b> e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado, no prazo de 60 dias, dos valores devidos.	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <b>rotina mensal de repasse do risco de crédito</b> .	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer <b>Acordo de Nível de Serviço</b> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.	FNDE	Não atendida
		Ao Secretário de Educação Superior do MEC, agente supervisor do FIES, que <b>acompanhe a implantação das medidas</b> necessárias à efetivação mensal dos repasses de <b>risco de créditos</b> vencidos e vincendos.	SESU	Não atendida

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

O Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, apresenta os quadros exigidos pelo item 11.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, relativos às recomendações de responsabilidade da SESu e do FNDE, dos quais é possível extrair informações sobre a situação de atendimento de cada recomendação.

Em relação às recomendações direcionadas à Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), observa-se que o atendimento depende, precipuamente, do atendimento às demais recomendações de responsabilidade da CEF e do FNDE. Assim, resta ao agente supervisor a função de acompanhar a adoção de providências por parte dos demais agentes.

A recomendação referente à conciliação de valores e correção de registros mencionada no item 9.3 do Acórdão nº 415/2007-TCU-Plenário foi cancelada pelos motivos constantes no item 2.2.1.1 deste Relatório de Auditoria. Não obstante, as demais recomendações permanecem pendentes de atendimento.





Acerca das recomendações de responsabilidade do FNDE, questionado da justificativa para o não atendimento das recomendações que lhe foram dirigidas, por meio da SA 201503636/010, foi encaminhado o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 26/5/2015, com os seguintes esclarecimentos:

“2. *Relativamente ao estabelecimento de cronograma de atendimento das recomendações junto à Caixa, registramos que o **repasse mensal de valores atinentes ao risco de crédito** foi inserido como obrigação na minuta do contrato de prestação de serviço ao Fies a ser firmado com a Caixa em meados de 2015, com previsão de penalidade específica em caso de descumprimento.*” (Original sem grifo)

“3. *Ademais, considerando os reiterados descumprimentos de prazo por parte da Caixa, a Procuradoria Federal no FNDE [...] aquiesceu com a possibilidade do FNDE compensar o **montante do risco de crédito não repassado** com o valor devido ao agente financeiro em razão da remuneração decorrente da taxa de administração dos contratos de financiamento, o que será executado pelo FNDE nos próximos pagamentos devidos àquele agente financeiro, caso não ocorra o repasse do risco em tempo oportuno.*” (Original sem grifo)

Quanto à recomendação que trata do estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço junto aos agentes financeiros, o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC trouxe anexo os quadros de que trata o item 11.2.2 da Portaria TCU 90/2014, inseridos na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, dos quais se podem extrair os seguintes esclarecimentos:

“*As tratativas visando o **estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço (ANS) com os agentes financeiros** iniciaram no segundo semestre de 2013 e foram continuadas ao longo do ano de 2014, objetivando a sua inclusão nos novos contratos de prestação de serviço a vigorar a partir de 2015.*” (Original sem grifo)

A respeito dessas recomendações, ora de responsabilidade do FNDE, o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara determinou a adoção de providências pelos agentes do FIES, em igual prazo de 200 dias, exceto à recomendação para “*apurar o montante devido ao FIES decorrente da falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado dos valores devidos*”.

Acerca da recomendação referente à conciliação dos valores das operações do FIES, de responsabilidade da CAIXA, o Relatório de Gestão se posiciona no sentido de não ser competente para se manifestar, considerando que tal recomendação era dirigida à Caixa Econômica Federal (CEF), conforme citação a seguir:

“*Considerando que a Caixa Econômica Federal não mais atua como agente operador do Fies, entende-se que compete a esta empresa pública, em sua prestação de contas própria, se manifestar acerca da Recomendação 001/Constatação 3.2.1.1 exarada no Relatório de Auditoria nº 201108853 Contas 2010.*”

Discorda-se, porém, da posição adotada no Relatório de Gestão, tendo em vista que, apesar de dirigida à CEF, a recomendação é de responsabilidade do FIES, como UJ independente. Ademais, a despeito de a CEF não atuar mais como agente operador,



conservou as funções de agente financeiro do FIES, não rompendo, totalmente, com a gestão do Fundo. Nesse sentido, fazendo menção ao item 11.2.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, solicitamos informações a respeito da aludida recomendação, por meio da SA 201503636/010, para a qual recebemos as seguintes informações, constantes no Ofício nº 421/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015:

*“[...] informamos que em reunião ocorrida no dia 28/5/2015, às 16h00 na sala do Diretor da Dipes/SESu, a CAIXA procedeu a uma apresentação (slides anexos) explanando o processo de migração da operacionalização do Fies dela para o FNDE e motivando da seguintes forma, o atraso do atendimento da recomendação em comento:*

*Para que o FNDE pudesse assumir as atividades a partir de 01/07/2013, houve a necessidade da prévia migração da base de dados dos contratos do sistema SIFES (CAIXA) para o sistema SisFIES (FNDE/MEC).*

*A geração dos dados para a migração do legado demandou diversas adequações de ordem tecnológica, que concorriam com as adequações relativas à geração das informações do FIES para a CONCILIAÇÃO, sendo que as demandas da migração do legado tiveram prioridades de atendimento em relação às da CONCILIAÇÃO, em virtude da necessária urgência para que fosse finalizada a migração até Junho/2013.*

*[...] Dificultadores: perda de pessoas chave; Utilização do SIAPI para a evolução dos contratos; Especificação e priorização das demandas de TI; Tratamento do grande volume de dados.”*

Vale salientar que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das Contas do FIES do exercício de 2012, determinou à SESu, ao FNDE e à CEF que, no prazo de 200 dias, adotem as providências necessárias à conclusão da conciliação contábil dos valores das operações do FIES, ampliando, dessa forma, a responsabilidade pelo atendimento dessa recomendação.

Por conseguinte, temos a seguinte correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU:

*Quadro - Correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU*

<b>Recomendação CGU</b> (Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)	<b>Determinação TCU</b> (Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)
A CAIXA, concluir a <b>conciliação dos valores das operações do FIES</b> , tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESu e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).	Determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, adotem as providências necessárias à conclusão da <b>conciliação contábil dos valores das operações do Fies</b> , com indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo em virtude de eventuais operações de ajuste contábil;
Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <b>rotina mensal de repasse do risco de crédito</b> .	Determinar à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, providencie a criação de <b>rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito</b> ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a fim de aprimorar os mecanismos de controle do fundo, cabendo, ainda, à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), validar os critérios e regras de negócio utilizados na operação, considerando seu papel de agente supervisor;
Ao Presidente do FNDE, agente operador do	Determinar ao FNDE que, par parcial condição de agente



<b>Recomendação CGU</b> <small>(Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)</small>	<b>Determinação TCU</b> <small>(Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)</small>
FIES, estabelecer <b>Acordo de Nível de Serviço</b> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.	operador do Fies, providencie, no prazo de duzentos dias, a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do Fies, caso ainda não o tenha feito, incluindo definições claras de <b>acordo de nível de serviços</b> que permita 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;

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

Após análise de versão prévia deste Relatório de Auditoria, a unidade jurisdicionada encaminhou a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, com os seguintes comentários:

*“139. Comentário: Considerando que existe Acórdão do TCU reconhecendo a complexidade da matéria a ponto de estender o prazo por mais duzentos dias, entendemos que não há que se registrar o não atendimento a recomendação da CGU.*

*140. Comentário FNDE: Ademais, a CGU, ao fazer referência à omissão do Acórdão 2790/2015 ao quanto à recomendação de apuração do montante devido FIES, decorrente da falta de repasse do risco de crédito e quanto à responsabilidade do FNDE pelo cumprimento da referida recomendação, entre outras, deixou de considerar que o não atendimento da recomendação não decorreu por inação da parte do FNDE, que, desde outubro de 2013, vem reiteradamente cobrando a efetivação do repasse pela Caixa.*

*141. Comentário: Entendemos que o registro não pertine, considerando que o prazo estabelecido pelo TCU não expirou.”*

Não obstante os comentários da UJ, não foi identificado, em todo o teor do Acórdão 2790/2015-TCU-2ª Câmara, reconhecimento de complexidade, tampouco extensão de prazo, considerando que as recomendações são originariamente da CGU. O que se observa no Acórdão é expedição de determinações correlatas às recomendações deste órgão de controle interno, com prazo para atendimento.

Por conseguinte, não procede o argumento referente ao prazo estabelecido pelo TCU não ter expirado, tendo em vista que essas recomendações foram expedidas nos Relatórios de Auditoria 201108853 e 201306221 da CGU, respectivamente sobre as contas de 2010 e 2012, portanto, o fato de o TCU ter estabelecido prazo para o cumprimento não altera o fato de ainda estarem pendentes de atendimento.

Acerca da “não inação do FNDE” em relação à falta de repasse do risco de crédito, cumpre-nos reconhecer que esse agente vem reiteradamente cobrando o repasse, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 625/2014-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de dezembro de 2014. Ressalta-se que, em relação a essa recomendação, o Acórdão do TCU determinou o seu cumprimento diretamente à CEF.

### 2.1.2.3 INFORMAÇÃO

#### Avaliação da Conformidade das Peças



## Fato

A fim de verificar o atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria neste item: i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014? A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Dessa maneira, procedeu-se à análise do Relatório de Gestão da Unidade Jurisdicionada, questionando-a acerca dos apontamentos realizados por esta CGU. Assim, a maior parte dos apontamentos foi corrigida, razão pela qual não convém tratá-los neste Relatório de Auditoria. No entanto, alguns apontamentos merecem destaque, a saber:

### - Informações sobre a Governança

A respeito da estrutura de governança da unidade jurisdicionada (UJ), o item 2.1 do Relatório de Gestão faz menção à possibilidade de o Ministério da Educação contar com conselho de natureza consultiva, conforme disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 10260/2001, lei que institui o FIES.

Todavia, deve-se esclarecer que o mencionado conselho figura na estrutura de apoio à gestão e não na estrutura de governança, razão pela qual é tratado na Seção II do Capítulo I da Lei nº 10260/2001, intitulada “*Da gestão do FIES*”. Ademais, questionado acerca da instituição do referido conselho, por meio da SA 201503636/007, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) afirmou não ter sido entendido como necessário, conforme assentado no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, segundo citação a seguir:

*“3. Informamos, contudo, que a Alta Administração não entendeu necessária a constituição do referido conselho, uma vez que a lei apenas faculta sua existência.”*

Diante do exposto, indagou-se, através da SA 201503636/007, a respeito da existência de estrutura de governança na UJ, ainda que não formalizada, no contexto do item 2.1 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Em resposta, ainda pelo Memo nº 582/2015, a unidade jurisdicionada forneceu os seguintes esclarecimentos:

*“7. O Fies dispõe de uma gestão completa, que envolve diversos atores dentro da estrutura dos agentes operador e supervisor, respectivamente FNDE e MEC, formalizada em linhas gerais no art. 3º da Lei 10.260, de 2001 que institui o programa. Decorrente disso, as práticas de governança do Fundo também se dão compartilhadas entre a Alta Administração dos referidos agentes e de modo não formalizado.”*

Ressalta-se que não foram esclarecidas quais as práticas de governança trata o Memo nº 582/2015. A despeito disso, cumpre mencionar a existência de unidade de auditoria interna na estrutura do FNDE, nos termos da alínea “b” do inciso II do art. 2º do Decreto nº 7691/2012, que trata da estrutura regimental do FNDE.



Acerca da avaliação do funcionamento dos controles internos, item 2.2 do Relatório de Gestão, não foi verificada a descrição da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos, bem como as áreas envolvidas no processo de avaliação dos controles internos, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014.

Desse modo, por meio da SA 201503636/007, solicitou-se a apresentação da descrição da metodologia em questão, ocasião em que foi informado, através do Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, o seguinte:

*“8. No que concerne à metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos da Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos, cumpre informar que no processo de elaboração do Relatório de Gestão do Fies, exercício de 2014, foi realizada por parte de cada estrutura de gestores da política do programa (DIPES/SESu no caso do MEC e DIGEF no caso do FNDE), reunião preliminar para preenchimento de seus respectivos quadros, sendo que posteriormente tanto as respostas aos quesitos, como as avaliações críticas foram consolidadas no quadro apresentado, numa tentativa de expressar a percepção do todo.”*

Apesar de disponíveis as informações acerca da metodologia adotada, tais informações não foram consignadas na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES.

#### **- Relacionamento com a Sociedade**

Em análise ao Relatório de Gestão, observou-se que não há o detalhamento do caminho de acesso, no portal eletrônico da UJ, às informações sobre sua atuação, úteis à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão, inclusive àquelas relacionadas à prestação de contas, segundo exigido no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013.

Questionada através da SA 201503636/009, a UJ informou, por meio do Ofício nº 415/2015 - CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 1/6/2015, o seguinte:

*“[...] os Relatórios de Prestação de Contas Anuais do FIES encontram-se atualizados e disponíveis tanto na página do Ministério da Educação (Ministério da Educação/Estudantes/Fies/Prestação de Contas), quanto na página do FIES (Sisfiesportal/Prestação de Contas Anuais/Fies), respectivamente os links que se seguem: <http://portal.mec.gov.br/fies> e <http://sisfiesportal.mec.gov.br>.”*

Seguindo os caminhos indicados, constatou-se a publicação dos Relatórios de Gestão do FIES, desde o exercício de 2000, e de outras informações consideradas úteis à transparência da gestão, tais como os Relatórios de Auditoria desta Controladoria, referentes aos trabalhos realizados sobre as respectivas prestações de contas.

#### **- Planejamento e Resultados Alcançados**

O item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013 solicita da UJ “avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras



*entidades da administração pública em contexto similar*”. Nesse sentido, o item 4.5 do Relatório de Gestão do FIES afirma que tal avaliação não se aplica à UJ.

A ausência de informações sobre os custos dos serviços financeiros do FIES, por envolver aspectos de gestão, será tratado em constatação específica deste Relatório de Auditoria.

#### **- Conformidade Contábil**

Não foram inseridas no Relatório de Gestão do FIES informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013. Questionada a respeito da omissão, por meio da SA 201503636/009, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) encaminhou cópia do Ofício nº 30/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 26/5/2015, que apresenta os seguintes esclarecimentos, posteriormente inseridos referido Relatório de Gestão:

*“De acordo com os esclarecimentos prestados pela Coordenação de Análise e Registros Contábeis do FNDE (CORAC), a conformidade contábil é realizada a nível de Unidade Orçamentária (UO), não sendo feita análise específica para a UG 151714 – FIES, por se tratar de unidade gestora subordinada à UO 26298 (FNDE). A conformidade contábil da referida unidade orçamentária encontra-se registrada no capítulo 12.2, página 267, do Relatório de Gestão do FNDE 2014, cópia anexa.”*

Posteriormente, por ocasião da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, foram acrescentadas as seguintes informações:

*“59. A conformidade contábil no âmbito do FNDE está a cargo da Diretoria Financeira que se posicionou, à época da diligência da CGU, pela realização de conformidade contábil em nível de Unidade Orçamentária (UO) e não em nível de Unidade Gestora (UG).”*

Discorda-se da posição adotada pela Unidade Jurisdicionada, tendo em vista que a análise sobre a conformidade contábil deve ser feita por UJ e não por UO, assim se depreende da leitura ao item 12.3 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014, senão veja-se:

*“Informações sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, [...]”*  
(Original sem grifo).

Não obstante, o FIES possui uma unidade orçamentária própria – UO 74902 –, não havendo subordinação entre a UO do FIES e a UO do FNDE, haja vista que a estrutura orçamentária do governo não se confunde com a administrativa. Dessa forma, entende-se oportuna, a prestação de informações sobre a conformidade contábil do FIES.

Cumprе destacar que se trata de unidade jurisdicionada distinta e, por isso, as conclusões referentes à conformidade contábil do FIES poderão ser diferentes das obtidas em relação à conformidade contábil do FNDE. Ademais, salienta-se a anexação das demonstrações contábeis do FIES no respectivo Relatório de Gestão, demonstrando dessa forma a segregação entre as informações contábeis do FIES e as do FNDE.



Por fim, ressalta-se que não foram verificadas informações específicas quanto à conformidade contábil do FIES no Capítulo 12 (Informações Contábeis) do Relatório de Gestão do FNDE, mas somente informações gerais da entidade.

## 2.2 CONTROLES EXTERNOS

### 2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

#### 2.2.1.1 INFORMAÇÃO

**Posicionamento do MEC quanto à determinação do TCU em 2007 para ajustar registros do FIES no SIAFI em cotejo com demonstrativo do RGF. Ajuste na forma de a STN elaborar este demonstrativo a partir de 2010.**

#### Fato

No Acórdão 415/2007 – Plenário, o TCU fez a seguinte determinação ao MEC relativa ao FIES:

*“9.3. determinar ao Ministério da Educação que, em 60 dias a partir da publicação do presente Acórdão, em atendimento aos arts. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, aos incisos I, III e § 3º do art. 29, ao inciso III do art. 50 e ao art. 54, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ao art. 11, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, à Instrução Normativa STN/MF nº 3, de 23 de maio de 2001, e à Norma de Execução STN/MF nº 1, de 13 de junho de 2001, faça a correção dos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida;”*

No Acórdão 3105/2014 – 2ª Câmara, o TCU teve o seguinte posicionamento em relação ao item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário, transcrito anteriormente:

*“1.8.1. determinar à Controladoria-Geral da União que faça registrar nas próximas contas do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior informações sobre o atendimento da determinação contida no item 9.3 do acórdão 415/2007-Plenário, que, no tocante a apontamentos contábeis e financeiros do Fies, determinou a correção de divergências verificadas entre o registro de ativos da União no Siafi e o quadro demonstrativo da dívida consolidada do relatório de gestão fiscal;*

*1.8.2. dar ciência à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):*

*1.8.2.1. do não cumprimento, no exercício de 2010, do item 9.3 do acórdão 415/2007-Plenário;”*

Questionada sobre o atendimento da determinação do TCU ao MEC em 2007, a SESu solicitou esclarecimentos à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC) sobre o tema em questão. A resposta à SESu foi apresentada por meio do Memorando nº 500/2015-GAB/SPO/SE/MEC, de 03/06/2015, nos seguintes termos:



*“A este respeito, esta subsecretaria tem a informar que inexistente na Setorial Contábil/MEC rotina de trabalho específica para encaminhamento de dados à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de vez que aquele órgão superior acessa os dados diretamente do Siafi com vistas à elaboração de relatórios gerenciais para os efeitos de publicação.*

*No entanto, há a possibilidade da Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do Fies no exercício de 2005, ter efetuado o encaminhamento de tal relatório ao Tribunal de Contas da União – TCU, cujos dados estejam apresentando discrepância com os apresentados pela STN/MF, extraídos do Siafi. Isto porque, além das informações do Siafi, a CAIXA tinha seu próprio sistema de controle de informações acerca do Fies.*

*Desta forma, entendemos que a CAIXA talvez possa contribuir com essa secretaria para resolver o impasse em questão.”*

Tendo em vista o posicionamento da SPO/MEC, a SESu solicitou subsídios aos seguintes órgãos/entidades, estabelecendo prazo de resposta até 17/06/2015:

- Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) do FNDE, por meio do Ofício nº 507/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;
- Gerência Nacional de Fundos e Seguros Sociais (GEFUS) da Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 508/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;
- Subsecretaria de Política Fiscal da STN, por meio do Ofício nº 510/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015.

Em 24/06/2015, a SESu emitiu o Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, no qual encaminhou à CGU cópias das respostas dos órgãos/entidades relacionados no parágrafo anterior. Entre estas respostas, há a Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, de 17/06/2015, encaminhada em resposta à SESu por meio do Ofício nº 11/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, da mesma data, da qual destacam-se as seguintes informações:

*“3. O RGF deve conter, conforme a LRF, art. 55, I, “b”, demonstrativo da Dívida Consolidada. Esse demonstrativo evidencia a composição da Dívida Consolidada e dos ativos financeiros que são considerados deduções para fins de apuração do montante da Dívida Consolidada Líquida. Na União, entre esses ativos financeiros, existe uma rubrica chamada “Aplicações de fundos diversos junto ao setor privado”, que, conforme metodologia de apuração do demonstrativo publicada no RGF do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2005, compreendia “o total das disponibilidades de fundos financeiros aplicados junto ao setor privado (FNE, FCO, FNO e FIES)”.*

*(...)*

*5. Feitos esses esclarecimentos prévios, respondemos às questões levantadas no parágrafo 6 do ofício em tela:*

*1. Os demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida da União dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal eram*





*elaborados pelo Banco Central do Brasil e encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional até o exercício de 2009.*

*2. A partir de 2010, em atendimento aos Acórdãos nº 435/2009-TCU-1ª Câmara e 5403/2009-TCU-1ª Câmara, o demonstrativo passou a ser apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, diretamente a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). (...)*

*7. O Acórdão nº 415/2007-TCU-Plenário trata de discrepâncias apontadas entre as informações dos demonstrativos da DCL dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União de 2005 – cuja fonte de dados, reitera-se, era o Banco Central do Brasil – e os dados apurados no Siafi pela equipe do Tribunal. No entanto, desde o primeiro quadrimestre de 2010 os demonstrativos em questão vêm sendo apurados diretamente a partir do Siafi, por determinação do próprio Tribunal de Contas da União, justamente como forma de eliminar tais discrepâncias.”*

No Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, que encaminhou à CGU a cópia da referida Nota Técnica, a SESu se manifestou sobre as informações da STN neste documento:

*“7. Assim, dado que o próprio Tribunal de Contas da União, para elaboração do RGF em comento, apurava no Siafi os dados cuja fonte era o Banco Central do Brasil, ao que se depreende da explanação da STN, a SESu entende que não é competência do MEC providenciar a correção dos registros do Fies no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida, conforme determinado no item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007-Plenário.*

*8. Ademais, a medida adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF a partir do primeiro quadrimestre de 2010 evidencia a impertinência da determinação a este Ministério contida no referido item do Acórdão supramencionado, uma vez que restou demonstrado que não havia impropriedade nos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, mas sim a necessidade de correção da fonte de informações utilizada pela STN/MF e pela SFC-CGU/PR no quadro demonstrativo da dívida – motivo pelo qual solicitamos a este órgão de controle o monitoramento acerca do cumprimento deste ponto.”*

Na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/09/2015, encaminhada à CGU por meio do ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data, a SESu complementou sua manifestação sobre este ponto de auditoria:

*“146. Outro aspecto a observar é que no Relatório que fundamentou o referido Acórdão o TCU somente registra a divergência entre a informação contida no Demonstrativo e o respectivo saldo no SIAFI, não adentrando ao mérito da composição dos saldos ou de qual saldo estaria, de fato, consistente. Apenas se buscou compatibilizar registros oficiais. Dessa forma, ao proceder o ajuste no Demonstrativo tanto STN como SFC reconheceram o SIAFI como fonte oficial da informação.”*



Diante do exposto nos parágrafos anteriores, verifica-se que o MEC entende que os saldos do FIES em questão não devem ser ajustados no SIAFI, conforme foi determinado pelo TCU no item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário. Verifica-se também que a STN ajustou a forma de apurar os dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo Federal a partir de 2010, conforme Acórdãos do TCU posteriores ao de 2007. Assim, verifica-se que, com o ajuste da STN na forma de elaborar o demonstrativo em questão a partir de 2010 – conforme o TCU recomendou em 2009 -, o SIAFI passou a ser a fonte dos dados do quadro demonstrativo da dívida líquida do RGF em questão.



Anexos ao Relatório de Auditoria Anual de Contas FIES – 2014 - 201503636

NOTA TÉCNICA N° 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 11/9/2015.

NOTA TÉCNICA n° 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 6/11/2015.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR  
Diretoria de Políticas e Programas de Graduação  
Coordenação-Geral de Relações Acadêmicas de Graduação  
Esplanada dos Ministérios - Bloco "L" - 3º andar – sala 300  
CEP 70.047-900 – Brasília, DF – Telefone: (61) 2022-8042 Fax: (61) 2022-8043

**NOTA TÉCNICA Nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm**

**INTERESSADO: Controladoria Geral da União - CGU**

**REFERÊNCIA: Processo MEC nº 23000.006125/2015-33**

**Relatório de Auditoria nº 201503636**

**Ofício nº 18036/2015/DSEDU-I/DS/SFC/CGU-PR**

**EMENTA:** Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014. Relatório Preliminar. Manifestação dos gestores da Unidade Jurisdicionada.

1. Trata-se de manifestação acerca do Relatório Preliminar de Auditoria exarado no âmbito da Auditoria Anual de Contas realizada por essa Controladoria Geral da União no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014, encaminhado a este Ministério por meio do Ofício nº 18036/2015/DSEDU-I/DS/SFC/CGU-PR.
2. Os presentes apontamentos foram elaborados em trabalho conjunto da Secretaria de Educação Superior (SESu), da Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação (DTI/MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atuantes na gestão da Unidade Jurisdicionada auditada, os quais procederam a levantamento de dados para subsidiar os arrazoados.
3. Para melhor consecução do escopo da presente Nota, optou-se, a título de facilitação do entendimento, por replicar o integral conteúdo do Relatório em questão, comentando ponto a ponto na medida da necessidade dos esclarecimentos.
4. Assim sendo, aduz o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas realizado no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014:

### *Análise Gerencial*

#### *1. Introdução*

*Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/05/2015 a 03/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.*

*Destaca-se que os exames realizados foram impactados em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, bem como em decorrência dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na profundidade dos exames realizados, sobretudo em relação à avaliação dos controles internos administrativos e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão. (grifamos)*

5. Comentário: O termo em destaque contém registro não previsto nas hipóteses dispostas no item 6.2.3.1 da NE/CGU nº 1/2015 (infratranscrita):

*“6.2.3.1) Na hipótese de a UJ não apresentar, ao longo da fase de apuração, processos, documentos ou informações solicitados pela equipe de auditoria, ou efetuar esta disponibilização apenas parcialmente, contrariando o disposto no art. 26 da Lei 10.180/2001, o órgão de controle interno poderá:*

*i. consignar em relatório que os responsáveis pelo órgão ou entidade não apresentaram determinados processos, documentos ou informações necessários aos trabalhos, o que poderá provocar a abstenção de opinião no certificado de auditoria; ou*

*ii. sobrestar a opinião, por prazo previamente fixado para o cumprimento de diligência pelo órgão ou entidade examinado, quando então, mediante novos exames, emitirá o competente certificado. Quando sobrestado o exame, o órgão de controle interno deverá dar ciência da ocorrência ao TCU, nos termos do parágrafo único do art. 7º da IN TCU nº 63/2010.”*

6. Ademais, a generalidade da constatação de que a situação descrita teria impactado na profundidade dos exames realizados, sobretudo em relação à avaliação dos controles internos administrativos e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, assim como a ausência de menção a quais itens de exame dispostos no Relatório foram prejudicados, dificulta na compreensão de quais impossibilidades de análise resultaram da não observância dos prazos pelos auditados. Pontue-se que no período em que a Equipe de Auditoria desempenhou seus trabalhos, tanto Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação quanto Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) solicitaram, por meio dos Ofícios nºs 347/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, 376/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, 407/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC e 426/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, dilação dos prazos de respostas assinalados nas Solicitações de Auditoria expedidas, apresentando as justificativas para tanto.

3.1 Nada obstante, objetivando viabilizar a realização de exames eventualmente julgados necessários pela Equipe da CGU, o Exmo. Sr. Ministro da Educação solicitou ao Tribunal de Contas da União (TCU) prorrogação do prazo para apresentação da Prestação de Contas do Fies, conforme Aviso nº 249/2015-GM/MEC, de 24/8/2015 (cópia anexa).

*De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 29/10/2014, entre SFC/DS/DSSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação e a SECEX-EDU – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:*

*i. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;*

*ii. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos relativos à implementação dos critérios de concessão do financiamento estudantil, bem como de análise de retorno dos recursos ao fundo proveniente da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior;*

*iii. Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;*

*iv. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno da UJ: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento;*

v. *Avaliação dos principais indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho de sua gestão, pelo menos, quanto à: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; confiabilidade das fontes dos dados utilizados para cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.*

*O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém detalhamentos de análises realizadas quando necessários.*

## **2. Resultados dos trabalhos**

*De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a CGU e o TCU, foram efetuadas as seguintes análises:*

### **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

*No exercício de 2014, o FIES permaneceu em expansão, seguindo o crescimento observado nos anos anteriores, passando de 76.165 novos financiamentos e um orçamento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para 732.243 novos financiamentos e um orçamento de mais de R\$ 12 bilhões em 2014, representando um crescimento de 860% em relação ao número de novos financiamentos e de cerca de 1.100% em relação ao orçamento. (grifamos)*

*Tal expansão possui respaldo no Plano Nacional de Educação – PNE, estabelecido pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê também a redução da necessidade de fiadores ao longo do tempo, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento, o qual passou a ser de adesão obrigatória por parte das mantenedoras das instituições de ensino aderentes ao FIES, conforme determina a Portaria Normativa MEC nº 3/2014.*

7. Comentário: Ponderamos que a representatividade do texto destacado acima não se encontra devidamente contextualizada, não deixando claro se a avaliação é positiva ou negativa, se este é um resultado desejável ou não para o Fundo auditado.

8. Pontue-se que o objetivo anunciado e desejado pelas metas de taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior definidas tanto pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010 – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – quanto pelo Plano Nacional de Educação atualmente vigente – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 –, apontam para um necessário esforço dos órgãos públicos envolvidos e da rede de instituições de educação superior que compõem o sistema federal, pública e privadas, para um crescimento contínuo e pujante das matrículas em cursos superiores.

9. Sendo assim, o crescimento exponencial do número de contratos de financiamento pelo Fies descrito no Relatório Preliminar deve ser contextualizado com essa premência, viabilizada por uma configuração econômica, educacional, de condução das políticas públicas de acesso e permanência e normativa/legal que incentivava o crescimento do número de contratos. A ação dos gestores do Fies, tanto no âmbito da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE quanto na Secretaria de Educação Superior do MEC, pautaram-se, inclusive no ano de 2014, pela concretização do objetivo de expansão das matrículas de educação superior, observados os ditames legais e normativos trazidos para o programa.

10. Compreende-se que o Relatório Preliminar peca em não admitir que o escopo da política de financiamento da demanda da educação superior, no contexto econômico, educacional e legal/normativo observado no ano de 2014, possibilitava e incentivava o crescimento no número de contratos pelo Fies.

11. Conforme descrição constante inclusive no Relatório de Gestão do Fies de 2014, criado em 1999, o Fies passou por importantes mudanças em 2010, quando o FNDE assumiu sua operacionalização. Com essa mudança o estudante tinha a possibilidade de solicitar o financiamento em qualquer período do ano, de acordo com a sua conveniência. A taxa de juros foi reduzida para 3,4% ao ano; o limite máximo de financiamento foi elevado para até 100% do valor do curso; a carência foi ampliada para 18 (dezoito) meses após a formatura; o prazo de quitação passou a ser de até 3 vezes o período financiado do curso, acrescido de 12 (doze) meses, e foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que possibilitou a entrada de novos estudantes no programa, por substituir a necessidade do fiador.

12. Ou seja, as modificações normativas e as decisões sobre a política pública de acesso e permanência adotadas nos planos hierárquicos superiores às áreas de Gestão do Fies, coadunadas com as metas democraticamente definidas nos últimos dois Planos Nacionais de Educação aprovados pelo Congresso Nacional, que acarretaram a positiva expansão do número de matrículas viabilizadas por financiamento pelo Fies. Portanto, a atuação dos gestores públicos responsáveis pelo Fies esteve focada no cumprimento dos ditames legais e na adoção de medidas administrativas para concretização dos objetivos de expansão das matrículas na educação superior.

13. A necessidade de reflexão sobre mudanças no Fies, inclusive pelo seu crescimento significativo, deve ser admitida como cenário que se apresentou somente ao final do ano de 2014 e substancialmente ocorreu no primeiro e segundo semestres de 2015, que não integram o escopo da auditoria.

14. Portanto, solicitamos que o Relatório de Auditoria melhor contextualize o crescimento quantitativo dos contratos de financiamento pelo Fies, observando que o mesmo atendeu aos primados legais e decisões estratégicas e dos PNEs vigentes sobre a expansão da educação superior.

*Apesar do crescimento contínuo e previsível do número de contratos, notou-se diferença expressiva entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,5 bilhão, e a dotação final, de R\$ 12,1 bilhões. Observa-se que a dotação inicial do FIES não fora suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100 contratos), demonstrando deficiências no planejamento orçamentário da Unidade Jurisdicionada – UJ. Ademais, a complementação orçamentária ocorreu inoportunamente por meio da abertura de créditos extraordinários. Pelo fato de as despesas do FIES não se enquadrarem como imprevisíveis, tal fato afronta o §3º do art. 167 da Constituição Federal. A falha de planejamento ora apontada, não obstante, extrapola o âmbito de gestão do FIES, pois a competência para a realização desse planejamento é da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação. (grifamos)*

15. Comentário: O trecho em destaque adentra questões que tocam a outros órgãos e sistemas externos ao Fies e ao MEC, procedimentos e decisões adotadas no âmbito do Governo Federal e não dos Gestores do Fundo ou do MEC. Caso julgada pertinente, a questão suscitada pela Equipe de Auditoria deveria ensejar manifestação de atores da Casa Civil, Ministério do

Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Fazenda (MF) a quem competiu a decisão governamental de reduzir os créditos iniciais solicitados pelos Gestores do Fies e de conceder, mediante Medidas Provisórias, os créditos extraordinários questionados pela Equipe.

16. Ponderamos se o Relatório de Auditoria do Fies é o foro mais adequado para tratamento desta questão, considerando que estão sendo questionados aspectos da LOA e medidas provisórias, instrumentos com força de lei, os quais cabe aos gestores do Fies observar. É importante que a auditoria de contas tenha seu escopo limitado às próprias contas, avaliando os atos de gestão praticados dentro do cenário administrável pelos Gestores que estão prestando contas.

17. Ademais, a partir dos subsídios presentes no Ofício nº 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC e por meio do Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, que respondeu a Solicitação de Auditoria nº 201503636/020, esclareceu-se que a Equipe de Gestão responsável pelo Fies adotou todos os parâmetros e medidas previstas na legislação orçamentária:

“No momento da captação da proposta orçamentária de 2014 este Fnde apresentou ao Ministério do Planejamento uma necessidade total de R\$ 12,22 Bilhões para as duas ações do Fies (R\$ 11,8 Bilhões, Ação 00IG + R\$ 420,0 Milhões, Ação 20RZ).

O Projeto de Lei Orçamentária 2014 encaminhado pelo Poder Executivo destinou às duas ações do Fies o valor total de R\$ 1,64 Bilhão (R\$ 1,52 Bilhão, Ação 00IG + R\$ 120,0 Milhões, Ação 20RZ). Esse valor representou pouco mais de 10% da necessidade relatada pelo FNDE.

No primeiro momento de solicitações de créditos do exercício fiscal de 2014, o Fnde enviou ao Ministério do Planejamento pedido adicional de dotação de R\$ 4,9 Bilhões para a ação 00IG (Controle Siop 32198), atendido pela Medida Provisória 642, de 22/04/2014.

Após o primeiro momento de créditos suplementares, em julho de 2014, o FNDE apresentou mais dois pedidos suplementares (Controles Siop 36003 e 36107), aprovados pela Medida Provisória 655, de 26/08/2014, R\$ 5,4 Bilhões e pelo Decreto s/nº de 27/4/2014, R\$ 305,4 Milhões.

No segundo momento de créditos o Fnde encaminhou pedido de suplementação para a ação 20RZ (Controle Siop 37744), no valor de R\$ 317,2 Milhões, que foi atendido parcialmente através da Medida Provisória 666, de 30/12/2014, no valor de R\$ 53,6 Milhões. Esse valor representou pouco mais de 15% do valor solicitado pelo Fnde.

Desta forma, a dotação final do Fies em 2014 totalizou R\$ 12,1 bilhões (R\$ 12,1 Bilhões, Ação 00IG + R\$ 170,0 Milhões, Ação 20RZ), valores próximos daqueles apresentados pelo Fnde na proposta orçamentária.

Importante destacar que as ações do Fies são vinculadas ao órgão orçamentário ‘Operações Oficiais de Crédito’, ligado ao Ministério da Fazenda, não possuindo o Fnde ingerência no processo decisório de definição desses limites.”

18. Sendo assim, requeremos a revisão do ponto que qualifica o planejamento orçamentário da UJ como deficiente.

*No exercício de 2014, todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos mínimos estabelecidos nas normas gerais do programa foram contemplados com o financiamento. No entanto, ressalta-se a ausência de critérios objetivos de seleção de cursos a serem ofertados e de beneficiários a serem atendidos nos casos em que há limitação no número de financiamentos concedidos. Devido a limitações orçamentárias*



*e financeiras, e ao ajuste fiscal implantado pelo governo, as vagas no ano de 2015 passaram a ser limitadas e não foram capazes de suprir toda a demanda, tornando essa ausência evidente.*

*Foram emitidas Portarias específicas com o intuito de aprimorar os critérios de seleção para o 2º segundo semestre de 2015 e para o 1º semestre de 2016. Contudo, verifica-se que possuem eficácia limitada no tempo; há também lacunas, tais como a adoção de critérios adicionais para seleção de vagas ofertadas a serem atribuídos pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação – SESu-MEC, constante do § 4º do art. 7º da Portaria Normativa MEC nº 8/2015.*

*Em decorrência dessas situações, recomendou-se à UJ, no item 1.1.1.9 deste relatório, revisar a base normativa do FIES para os exercícios de 2016 em diante, tornando-a perene no tempo, de forma a prever critérios claros e objetivos de seleção dos cursos e dos beneficiários, com calendário para divulgação dos resultados; e evitar regras de caráter decisório futuro por parte da gestão do Fundo, de forma propiciar maior segurança jurídica ao FIES.*

19. Comentário: Entendemos mais uma vez que a análise se estende para além do objetivo da auditoria, extrapolando temporalmente o período de análise, já que avalia cenário presente de 2015 e faz até mesmo projeções sobre o ano de 2016. Ademais, qualquer política pública, quando perpassa por um momento de transição tal qual ocorre neste momento com o Fies, necessita de período de avaliação e amadurecimento das evoluções necessárias no programa.

20. A caracterização incremental deste processo, com o devido monitoramento, acompanhamento e avaliação, é o que possibilitará de forma segura e sustentável a adoção de parâmetros de seleção das vagas e de classificação dos candidatos à referidas vagas coerentes com os objetivos sociais do programa de financiamento da demanda à educação superior para continuar colaborando com o aumento das taxas de matrícula bruta e líquida na educação superior. Sendo assim, a adoção de base normativa intencionalmente perene pode representar retrocesso e não recepção dos objetivos principais da política, retirando do órgão gestor qualquer poder indutor.

21. A experiência com outra política de acesso e permanência na educação superior, qual seja o Programa Universidade para Todos (Prouni), é elucidativa quanto a essa questão, já que somente após 10 (dez) anos é que foi possível concretizar a consolidação dos normativos dos processos de adesão de IES ao programa e de condução dos processos seletivos, o que não impede, ainda, ajustes eventuais identificados a cada semestre em que os processos se repetem.

22. Pontue-se que todas as regras apresentadas nos normativos que regularam e definem os processos de oferta das vagas pelas mantenedoras de IES, de seleção das vagas pelo MEC e de classificação dos estudantes prezaram pela transparência e atenderam aos critérios de impessoalidade, de isonomia e de transparência clamados pela Constituição Federal de 1988.

23. Nesta transição para novo modelo do Fies, a medida de adoção de processo seletivo para as vagas disponibilizadas no Fies, adotando como parâmetro de classificação o Enem, observada nota mínima média de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos na média e nota diferente de zero na redação, já foi sinalizada com a modificação da redação do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010, trazida pela Portaria Normativa MEC nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que já pontuou que, a partir de 30 de março de 2015, para contratação de financiamento exigir-se-ia do estudante as referidas notas, excetuando-se a situação dos estudantes que tenham concluído o ensino médio antes de 2010 ou que possuam a condição de professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

24. Na sequência, ainda no condão da transição, editou-se a Portaria Normativa MEC nº 7, de 25 de maio de 2015, publicada no DOU em 26 de maio de 2015, e que entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2016 e que dá nova redação ao referido art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010, prevendo que a seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies, a partir do primeiro semestre de 2016, será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem, observadas as demais normas estabelecidas pelo Ministério da Educação, sendo exigida nota mínima média de 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota na redação diferente de zero, sem nenhuma exceção definida.

25. Por fim, para o processo seletivo do Fies referente ao segundo semestre de 2015, a Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015, em seu art. 8º, estabeleceu a seguinte regra de transição com reserva de vagas para as exceções definidas na redação vigente dos §§ 1º e 2º do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010:

Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010. [...]

Art. 19 Para fins de solicitação de financiamento ao Fies serão exigidas do estudante concluinte do ensino médio a partir do ano letivo de 2010: (Redação dada pela Portaria Normativa 21/2014/MEC)

I - média aritmética das notas obtidas nas provas do Enem igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos; e (Acrescentado pela Portaria Normativa 21/2014/MEC)

II - nota na redação do Enem diferente de zero. (Acrescentado pela Portaria Normativa 21/2014/MEC)

§ 1º Excetua-se do disposto no caput o estudante que possua a condição de professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia. (Acrescentado pela Portaria Normativa 21/2014/MEC)

§ 2º Os estudantes, que por ocasião da inscrição ao Fies informarem data de conclusão do ensino médio anterior ao ano de 2010, deverão comprovar essa condição perante a CPSA, nos termos estabelecidos no Anexo II da Portaria Normativa nº 10, de 2010, que passa vigorar na forma do anexo a esta Portaria. (Acrescentado pela Portaria Normativa 21/2014/MEC)

Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015. [...]

Art. 8º Poderá se inscrever no processo seletivo do Fies referente ao segundo semestre de 2015 o estudante que, cumulativamente, atenda as seguintes condições:

I - não tenha concluído curso superior;

II - tenha participado do Exame Nacional do Ensino Médio- Enem a partir da edição de 2010 e obtido média aritmética das notas nas provas igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação superior a zero; e

III - renda familiar mensal bruta per capita de até dois e meio salários mínimos.

§ 1º O estudante que possua a condição de professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e que se inscreva em cursos de licenciatura, Normal Superior ou Pedagogia na sua área de atuação, estará dispensado do cumprimento do disposto no inciso I do caput.

§ 2º O estudante de que trata o parágrafo anterior, na hipótese de não ter realizado o Enem a partir do ano de 2010, estará dispensado do cumprimento do disposto no inciso II do caput e concorrerá às vagas reservadas nos termos do § 5º do art. 7º.

§ 3º O estudante que tenha concluído o ensino médio anteriormente ao ano de 2010 e que não tenha participado das edições do Enem a partir do referido ano estará dispensado do cumprimento do disposto no inciso II do caput e concorrerá às vagas reservadas nos termos do § 5º do art. 7º.

26. O Ministério da Educação (MEC) esclarece que as vagas ofertadas no processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) referente ao segundo semestre de 2015

foram selecionadas de acordo com critérios técnicos, objetivos e impessoais, observando o disposto no art. 7º da Portaria Normativa nº 8, de 2 de julho de 2015, quais sejam:

- a. conceito do curso obtido no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), priorizando cursos com conceito 5 e 4;
- b. cursos da área de licenciatura, pedagogia e normal superior, engenharias e saúde; e
- c. regionalidade, priorizando os cursos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal.
- d. Demanda dos estudantes pelos cursos, verificada a partir do percentual de participação dos cursos que tiveram proposta de oferta nos Termos de Participação assinados pelas mantenedoras, tomando como base os totais de contratos de financiamento pelo Fies firmados em 2014; e
- e. Definição de limites de vagas a serem ofertadas em razão do conceito atribuído no Sinaes ao curso, observando o número de vagas autorizadas no Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores do Ministério da Educação (Cadastro e-MEC), sendo 40% das vagas autorizadas conforme Cadastro e-MEC para cursos com conceito 5 pelo Sinaes, 35% para cursos com conceito 4, e 30% para cursos com conceito 3 ou sem conceito atribuído.

27. A priorização de cursos com conceito 5 (cinco) e 4 (quatro) pelo SINAES também tem por escopo garantir que o recurso público dispendido no financiamento esteja focado em oferta de qualidade de forma a possibilitar ao estudante educação e desenvolvimento de habilidades e competências que possibilitem uma atuação profissional adequada. Ademais, tal priorização funciona como indutora para que as instituições de educação superior adotem medidas no sentido de melhorarem seus conceitos. Tal medida, já adotada parcialmente no processo seletivo referente ao primeiro semestre de 2015, garantiu que 52% dos novos contratos de financiamento pelo FIES fossem em cursos com conceitos 4 (quatro) ou 5 (cinco) pelo SINAES.

28. A priorização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal, é medida de adequação da realidade histórica, e vem somar-se a outras várias políticas sociais federais que buscam corrigir as desigualdades regionais. Atualmente, 60% dos contratos de financiamento se encontram nas regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal.

29. Por fim, a priorização dos cursos pertencentes às áreas de saúde, de formação de professores (licenciaturas, pedagogia ou normal superior) e das engenharias tem o objetivo de responder à necessidade de formação de profissionais em áreas estratégicas para o pleno desenvolvimento econômico e social do Brasil. As engenharias, para incrementar a produtividade da economia brasileira; a formação de professores, para auxiliar na melhoria da educação básica no país; e a área de saúde, para incrementar a qualidade dos profissionais de saúde que atendem, sobretudo, na rede pública de saúde brasileira.

30. A priorização estabelecida não significa que não foram selecionadas oportunidades de financiamento pelo Fies em qualquer curso com conceito 3 (três) pelo SINAES, localizado nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal, assim como em curso de outras áreas do saber. Estes cursos serão financiados em patamares menores do que dos últimos semestres.

31. A adoção de critério que prestigie a importância de participação do código de curso na comparação com os demais que tiveram proposta de oferta nos Termos de Participação assinados pelas mantenedoras objetiva, neste momento de transição e de modificações estruturantes no Fies, atender à demanda histórica dos estudantes, respeitando aqueles cenários em que se houve maior procura por financiamento em 2014. Referida medida

já havia sido utilizada na distribuição das oportunidades de financiamento no primeiro semestre de 2015.

32. A definição de limitação das quantidades de vagas ofertadas em razão do conceito atribuído no Sinaes ao código de curso, objetiva, como forma de transição, impedir que um determinado curso, IES ou mantenedora dependa excessivamente do Fies, o que, no plano macro, pode significar uma distribuição desigual e não razoável dos recursos disponibilizados pelo Fundo e, de outro lado, pode repercutir na utilização indevida da política pública, desvirtuando seu objetivo de permanência dos estudantes na educação superior.

33. Assim, a partir do número de estudantes financiados no ano de 2014 em cada curso das entidades mantenedoras que apresentaram proposta de oferta de vagas para o processo seletivo do Fies relativo ao segundo semestre de 2015, foi definido o número de financiamentos para cada curso das instituições de ensino, priorizando aqueles com conceito 5 e 4, da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e saúde, e localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal, garantindo ainda:

- a. Oferta mínima de 1 (uma) vaga para códigos de cursos que não tiveram nenhum contrato de financiamento em 2014 mas que constaram da proposta de oferta dos Termos de Participação;
- b. Oferta mínima de 10 (dez) vagas para códigos de cursos que apresentassem conceito 5 (cinco) no âmbito do Sinaes, nos termos do art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, e que pertencessem à área prioritária, nos termos do § 2º do art. 7º da Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015;
- c. Oferta mínima de 3 (três) vagas para códigos de cursos que apresentassem conceito 5 (cinco) no âmbito do Sinaes, nos termos do art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, e que não pertencessem à área prioritária, nos termos do § 2º do art. 7º da Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015;
- d. Oferta mínima de 1 (uma) vaga para códigos de cursos que apresentassem conceito 4 (quatro) no âmbito do Sinaes, nos termos do art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, ou pertencessem à área prioritária ou estivessem localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, excluído o DF, sendo que nesses últimos dois casos, necessariamente apresentariam conceito 3 ou não teriam conceito atribuído.

34. O objetivo de estabelecer oferta mínima de 1 (uma) vaga para códigos de cursos que não tiveram nenhum contrato de financiamento em 2014 mas que constaram da proposta de oferta dos Termos de Participação é, por um lado, prestigiar o interesse das mantenedoras na concretização da política pública de permanência na educação superior e, de outra forma, não prejudicar aqueles cenários em que no ano de 2014, seja pela inexistência do curso, pela existência de conceito insatisfatório – alterado para satisfatório em 2015 ou pela baixa procura, não houve nenhum contrato de financiamento pelo Fies firmado.

35. As demais ofertas mínimas buscam, independentemente da distribuição feita pelo algoritmo baseado nos demais critérios referidos no art. 7º da Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015, prestigiar e garantir ampla oferta para aqueles cursos que apresentam melhor qualidade ou que pertençam às áreas consideradas prioritárias na educação superior.

36. A seleção das vagas pelo Ministério da Educação perpassou:

- a. Definição de esclarecimentos entre as áreas técnicas da Secretaria de Educação Superior e da Diretoria de Tecnologia de Informação do Ministério da Educação;
- b. Exclusão de mantenedoras e códigos de curso em razão de medida de supervisão adotada pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação

- Superior (SERES) ou pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do Fundo de Financiamento Estudantil;
- c. Redefinição das vagas autorizadas para determinados códigos de curso em razão de medida de supervisão adotada pela SERES ou pelo FNDE;
  - d. Definição de limites de vagas;
  - e. Distribuição das vagas a partir do algoritmo desenvolvido pela Diretoria de Tecnologia da Informação, que respeita os critérios definidos no art. 7º da Portaria Normativa MEC nº 8, de 2015, nos termos descritos no parágrafo 20 da presente Nota.

37. Posto isso, instamos acerca da possibilidade de revisão deste ponto do relatório para não adentrar em escopo temporal distinto do definido para auditoria, excluindo do Relatório de Auditoria os textos que não sejam pertinentes ao período de 2014.

*Não havendo critérios de seleção formalmente definidos em 2014, foram efetuadas consultas à base de dados do Sistema Informatizado do Fundo de Financiamento Estudantil - SisFIES, que contempla as informações registradas pelos estudantes pleiteantes ao programa, bem como cruzamentos com outras bases de dados<sup>1</sup>, para verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade, necessários à concessão de financiamentos. O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise, totalizando 732.157 registros.*

38. Comentário: Entendemos que, até 2014, a natureza dos critérios de seleção era classificatória e não, excludente, dentro da quantidade de vagas disponíveis contratação. Não se trata, portanto, de uma falha, mas de uma decisão de Governo compatível tanto com as balizes legais e normativas do programa como com a meta de expansão preconizada no PNE.

39. Nesse ponto, compreende-se que a auditoria realizada, bem como as conclusões presentes no Relatório de Auditoria Preliminar não se coadunam com o escopo anunciado no item “ii” citado no parágrafo 3.1 supra, a partir das definições constantes da Ata de Reunião realizada em 29/10/2014, entre SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação e a SECEX-EDU – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União, já que o TCU solicitou apenas a análise sobre os “*critérios de concessão do financiamento estudantil*” e não de seleção, mesmo porque, até o segundo semestre de 2015 não existiu processo seletivo para as oportunidades de financiamento pelo Fies. Ou seja, a auditoria deveria ter focado unicamente o que denominou como critérios de elegibilidade, que nada mais eram do que os critérios de concessão do financiamento pelo Fies – curso com conceito satisfatório no SINAES por parte das IES participantes, e critérios de renda familiar mensal bruta, renda familiar mensal per capita e comprometimento dessa renda por parte dos estudantes, nos termos das redações à época vigentes da Lei nº 10.260/2011, e das Portarias Normativas MEC nºs 1 e 10, de 2010.

40. Desta forma, solicitamos que o Relatório de Auditoria restrinja sua análise aos critérios de concessão ou de elegibilidade vigentes em 2014.

*No que se refere às consultas exclusivas ao SisFIES, buscou-se avaliar as regras de negócio implantadas no referido sistema, ou seja, as validações realizadas pelo sistema a fim de assegurar o cumprimento das normas do programa.*

*Os principais resultados dessas análises estão descritos a seguir:*

*a) não foram encontrados registros de permissão de financiamento a pessoas cuja renda familiar bruta mensal fosse superior a 20 salários mínimos;*

---

<sup>1</sup> Bases de dados da Relação Anual de informações Sociais – RAIS; do Programa Universidade Para Todos – PROUNI; do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; do Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI; e do Sistema de Regulação do Ensino Superior – e-MEC.

- b) todos os tetos de financiamento previstos normativamente foram cumpridos no momento da inscrição do aluno, tendo ocorrido casos pontuais de divergência posterior à inscrição, decorrente de alteração de características de alguns cursos pelas próprias instituições de ensino;*
- c) não foram encontrados casos de alunos ingressantes no FIES e simultaneamente inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo – CREDOC;*
- d) foram encontrados 13 casos de concessão indevida de garantia exclusiva por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, decorrente de duas falhas diagnosticadas no sistema, relativas a verificação de bolsistas do Programa Universidade para Todos – PROUNI;*
- e) foram diagnosticados 2.576 beneficiários que não possuíam qualquer tipo de fiança ou garantia de seus financiamentos, decorrentes, em quase sua totalidade, de inscrições após decisões judiciais, denotando possível problema no gerenciamento de riscos do programa no que se refere à inadimplência.*
- f) há falha de auditabilidade no banco do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da inscrição.*

41. Comentário: Considerando o universo de 732.157 contratos observa-se, de plano, a baixa materialidade dos apontamentos postos em destaque pela Equipe de Auditoria. O registro de maior materialidade (alínea “e”) corresponde a 0,35% do total de registros examinados e, conforme a própria Equipe assevera, os registros estão devidamente motivados, razão pela qual instamos acerca da possibilidade de reconsideração do apontamento de tais inconsistências ou impropriedades em Relatório de Auditoria, vez que todos os itens (alíneas “a” a “f”) são resolúveis mediante encaminhamento de Nota de Auditoria, em consonância com o que estabelece o item 5.1.2. do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno – CGU aprovado pela PORTARIA/SFC nº 1161, 30 de maio de 2014.

*No que se refere aos cruzamentos de dados com outras bases de dados, foram realizadas consultas para aferir a consistência dos registros utilizados pelo SisFIES na utilização das regras acima mencionadas.*

*Os principais resultados são trazidos abaixo:*

- a) foram encontrados 258 registros em que as informações da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS divergiam para mais em relação ao registrado pelos beneficiários de financiamento do FIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos;*
- b) em geral, há consistência entre os alunos habilitados no FIES como bolsistas do PROUNI e a base do próprio PROUNI. A exceção são os 13 casos de beneficiários da garantia exclusiva mencionados anteriormente;*
- c) há deficiência no processo de validação da condição de professores da rede pública pelas Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA: cruzamento com a RAIS apontou que cerca de 97% deles não exercia a profissão;*
- d) à exceção dos casos dos estudantes que se autodeclararam professores da rede pública, os alunos concluintes do ensino médio a partir de 2010 realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o que coaduna com as regras do programa;*
- e) foram registrados oito casos de alunos que tiveram a condição de seu financiamento atualizada no SisFIES após a data de óbito registrada no Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI, sendo que alguns casos decorrem de renovação sugerida pela instituição de ensino, mas não efetivada pelo aluno; de fraude de instituição de ensino, a qual assinou Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal – MPF após verificação de denúncias; e um caso ainda em apuração até o fechamento deste relatório;*
- f) 7 cursos não atendiam ao critério de conceito mínimo exigido no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, nos quais foram inscritos 319 estudantes.*

42. Comentário: Considerando o universo de 732.157 contratos observa-se, igualmente, a baixa materialidade dos apontamentos postos em destaque pela Equipe de Auditoria. O registro de maior materialidade (alínea “a”) corresponde a 0,04% do total de registros examinados, cuja resolução depende tão somente de diligências específicas, razão pela qual instamos acerca da possibilidade de reconsideração do apontamento de tais inconsistências ou impropriedades em Relatório de Auditoria, vez que todos os itens (alíneas “a” a “f”) são resolúveis mediante encaminhamento de Nota de Auditoria, em consonância com o que estabelece o item 5.1.2. do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno – CGU aprovado pela PORTARIA/SFC nº 1161, 30 de maio de 2014.

*Quanto aos estudantes identificados sem fiança ou garantia exclusiva, recomendou-se realizar avaliação de riscos e estabelecer mecanismos de garantia para estudantes beneficiados por decisões judiciais que prevejam inexigibilidade de fiança, a fim de evitar que eventuais inadimplências desses alunos possam comprometer a estabilidade financeira e orçamentária do Fundo; e implantar mecanismos que impeçam o registro de estudantes sem nenhum tipo de fiança ou garantia alternativa, ainda que haja alteração desse mecanismo quando da contratação do financiamento na agência bancária.*

*No que diz respeito ao uso indevido de garantia exclusiva por estudantes, recomendou-se implantar os controles necessários no SisFIES de modo a não permitir o uso da garantia exclusiva do FGEDUC por alunos que não se enquadrem nos critérios previstos no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa nº 10/2010; e impor o aditamento não simplificado para os estudantes identificados como beneficiários indevidos, para que estes apresentem fiadores no próximo aditamento. Em relação aos problemas identificados no SisFIES, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI informou já estar providenciando as correções necessárias.*

*Em relação aos problemas diagnosticados nos critérios de verificação de renda, recomendou-se à UJ apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de seleção cuja validação compete às CPSA; e apresentar cronograma das atividades a serem realizadas por grupo de trabalho instituído para discussão de melhorias na avaliação dos referidos critérios.*

*No que se refere à concessão de financiamento a cursos com conceito SINAES inferior a 3, recomendou-se à UJ atualizar a base de dados do FIES com todos os conceitos históricos, de modo a corrigir eventuais inconsistências de registros; e estabelecer metodologia de atualização da mesma.*

*Relativamente à falha de auditabilidade no banco de dados do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da inscrição, mudanças normativas previstas para o exercício de 2016 farão com que o ENEM seja obrigatório para todos os que pleiteiam financiamento pelo FIES, deixando de haver as exceções previstas atualmente, isto é, embora o problema não tenha sido corrigido, perderá o objeto em 2016.*

*Por fim, em análise relativa à sustentabilidade e perenidade do FIES, verificou-se se o retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior pelos estudantes vem ocorrendo. Ressalta-se, no entanto, que havia 315 mil contratos em fase de amortização e mais de 1,8 milhão de contratos em fase de utilização, do que se pode concluir pela grande dependência do FIES em relação a outras fontes de custeio.*

*Diagnosticou-se que, em 31/12/2014, 23,66% dos contratos em fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso, ante 20,40% ao término de 2013. Nesse sentido, a Resolução nº 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de*

provisão para créditos de liquidação duvidosa, estabelece que tais operações já sejam tidas como prejuízo. Outro dado relevante é que apenas 52,86% dos contratos estavam em dia em 31/12/2014. (grifamos)

43. Comentário: Entendemos que este registro pode induzir o leitor a erro. Em igual consideração anterior, dado o universo de 732.157 contratos observa-se, de plano, a baixa materialidade dos apontamentos postos em destaque pela Equipe de Auditoria. O registro de maior materialidade (alínea “a”) corresponde a 0,04% do total de registros examinados, cuja resolução depende tão somente de diligências específicas, razão pela qual instamos acerca da possibilidade de reconsideração do apontamento de tais inconsistências ou impropriedades em Relatório de Auditoria, vez que todos os itens (alíneas “a” a “f”) são resolúveis mediante encaminhamento de Nota de Auditoria, em consonância com o que estabelece o item 5.1.2. do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno – CGU aprovado pela PORTARIA/SFC nº 1161, 30 de maio de 2014.

*Importa destacar também que, instados pela equipe de auditoria, os gestores informaram não haver, no âmbito da gestão do FIES, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco associado à inadimplência dos beneficiários, nem de insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC. Tais riscos e suas recomendações são tratados nos pontos concernentes à avaliação dos controles internos administrativos e à instituição de indicadores de desempenho.*

## **2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

*Foi verificada a carência de indicadores de desempenho referentes à gestão do FIES, que possui apenas dois indicadores instituídos por meio da Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, sendo que um deles, o indicador de “Adesão ao FGEDUC”, perdeu seu objeto com a obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12873/2013. Dessa forma, o único indicador de desempenho que vigora na UJ é o indicador “Taxa de utilização do FIES”.*

*Nesse contexto, ressalta-se que os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil encontram-se totalmente alocados na Operação Especial 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno), por conseguinte, não são consignados no Plano Plurianual (PPA) do governo federal.*

*Observa-se, dessa forma, que inexistem metas específicas para o FIES no PPA, prejudicando a medição de resultados por meio de indicadores de desempenho. Importa ressaltar que a instituição de indicadores, com metas bem definidas, é relevante para avaliação da política pública, identificação de riscos do programa e, inclusive, para medição do cumprimento dos objetivos do programa.*

*Dessa maneira, a fim de sanar as fragilidades apontadas, recomendou-se no item 1.1.2.1 deste Relatório de Auditoria, o estabelecimento formal de metas e de indicadores de desempenho.*

44. Comentário: Sobre a alegada carência de indicadores, cabe pontuar que nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria, tanto FNDE quanto DIPES/SESu esclareceram e admitiram a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período, mas que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores sempre estiveram pautadas pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).



45. Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC (portalbi.mec.gov.br), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

46. Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no VI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.

47. Conforme relatório da Área de Dados e Informação Estratégica da DTI/MEC, correspondente ao Anexo 10 do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, o acesso à informação pelos gestores, durante o ano de 2014, foi realizado através dos Painéis no Portal de Gestão do MEC (portalbi.mec.gov.br), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação.

48. Neste mesmo ano, foram ofertados dados para reuniões chamadas de Ponto de Controle do FIES, exclusivamente através dos painéis do Portal de Gestão e ferramenta de Relatório Dinâmico, ou seja, não houve envio de planilhas diárias ou rotineiras ao FNDE pela Área de Dados e Informação Estratégica, especificamente para o Ponto de Controle.

49. O Painel é uma a apresentação visual das informações importantes e necessárias dos objetivos de negócio, consolidadas e ajustadas em uma única tela com gráficos, planilhas e filtros. O Relatório Dinâmico difere dos painéis porque permite a livre montagem de relatórios/extrações analíticas com possibilidade de exportação para diversos formatos (csv, pdf, html, dentre outros), ou seja, permite um conjunto infinito de possibilidade de extrações diferentes, conforme o que for configurado por cada gestor. Essas extrações de dados podem ser carregadas em qualquer outra aplicação pois a ferramenta potencializa a capacidade de análise dos gestores permitindo que o BI seja usado para criar um subconjunto de dados para posterior consumo, em qualquer outra ferramenta que o gestor tenha mais conhecimento ou habito de trabalhar.

50. Posto isso, solicitamos a revisão deste ponto do Relatório de Auditoria, qualificando a constatação de carência de organizar ou melhor sistematizar os indicadores do Fies, de forma evitar a equivocada leitura de que as decisões estratégicas pertinentes ao Fies adotadas em 2014 tanto pela sua Equipe de Gestão quanto pelas instâncias hierárquicas superiores tenham carecido de qualquer respaldo técnico de indicadores e de monitoramento dos dados referentes ao programa.

### ***2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos***

*Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.*

*A avaliação da maturidade dos controles internos administrativos foi fundamentada pelos resultados da aplicação dos procedimentos, permitindo a pontuação de cada componente do sistema de controle interno, conforme questionário padrão utilizado*

pela Controladoria-Geral da União. Dessa maneira, foram utilizados os seguintes critérios para avaliar a maturidade dos controles internos:

*Quadro – Interpretação do Resultado*

<b>TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO</b>		
<b>Pontuação Média</b>	<b>Interpretação</b>	<b>Descrição</b>
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

Por conseguinte, o resultado da avaliação dos cinco componentes do sistema de controle interno do FIES, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro – Avaliação da maturidade do sistema de controles internos do FIES*

<b>Componentes do Sistema de Controles Internos</b>	<b>FNDE</b>		<b>SESu/MEC</b>	
	<b>Pontuação</b>	<b>Interpretação</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Interpretação</b>
<i>Ambiente de Controle</i>	50,7%	Intermediário	40,3%	Intermediário
<i>Avaliação de Risco</i>	27,8%	Básico	25,0%	Básico
<i>Atividades de Controle</i>	55,0%	Intermediário	40,0%	Básico
<i>Informação e Comunicação</i>	100,0%	Avançado	87,5%	Aprimorado
<i>Monitoramento</i>	66,7%	Intermediário	33,3%	Básico
<b>Sistema de Controles Internos</b>	<b>57,7%</b>	<b>Intermediário</b>	<b>40,3%</b>	<b>Intermediário</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

Percebe-se que, dos cinco componentes avaliados, o que apresentou pior resultado foi o componente “avaliação de risco”. Mencionado componente, segundo metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework (Controle Interno – Estrutura Integrada), objetiva identificar se a organização: a) especifica os objetivos com clareza suficiente; b) identifica os riscos à realização de seus objetivos e os analisa a fim de determinar a forma como devem ser gerenciados; c) considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos; e d) identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.

A baixa pontuação recebida pelo componente “avaliação de risco” deve-se, principalmente, à inexistência de metas formalmente estabelecidas, o que dificulta a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, conforme metodologia do Coso, bem como à confusão existente entre os conceitos de “riscos” e “fatos”, deixando de se adotar postura preventivamente, para se atuar corretivamente. A esse respeito,

*recomendou-se, no item 1.1.2.1 deste Relatório, a definição formal de metas pela UJ, de forma a subsidiar a identificação preventiva de riscos.*

51. Comentário: Importante lembrar que os aspectos que fundamentaram a pontuação atribuída, seus pesos e ponderações, não foram socializados com os Gestores dos Fies. Da mesma forma não foram apresentadas pela Equipe de Auditoria quais as oportunidades de melhoria que importariam no desejado incremento de maturidade dos controles internos do Fies, o que dificulta a tomada de medidas pela Equipe de Gestão do Fies.

52. Por outro lado, quanto à afirmativa da inexistência de metas formalmente estabelecidas para identificação, avaliação e tratamento dos riscos, conforme a própria anotação da CGU no item 1.1.2.1, tal lacuna decorre da própria disposição do manual técnico de orçamento e não de uma deficiência do Programa, uma vez que referido manual aponta para a necessidade de se constar somente do Orçamento e não do PPA.

#### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

*A avaliação quanto ao cumprimento das recomendações emitidas por esta Controladoria levou em consideração a atuação de cada agente do FIES, a saber: a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) – agente supervisor – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – agente operador – e a Caixa Econômica Federal (CEF) – agente financeiro – tendo em vista que cada recomendação fora dirigida a agente específico.*

*Dessa forma, com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle anteriormente realizadas, foram levantadas todas as recomendações pendentes de atendimento em 31/12/2014 e aquelas declaradas pelos gestores como atendidas no decorrer do exercício de 2014, com a posterior verificação de seu efetivo atendimento. A tabela seguinte apresenta os resultados da análise:*

*Tabela – Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU*

<b>Agente</b>	<b>Recomendações emitidas (posição de 01/12/2014)</b>		<b>Pendentes de atendimento (posição de 31/12/2014)</b>
	<i>Relatório nº 201108853</i>	<i>Relatório nº 201306221</i>	
<i>Supervisor (SESu)</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>Operador (FNDE)</i>	<i>-</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
<i>Financeiro (CEF)</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>1</i>

*Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP) da Controladoria Geral da União (CGU).*

*As recomendações da CGU, constantes no Plano de Providências Permanente (PPP) do FIES e pendentes de atendimento, foram emitidas nos Relatórios de Auditoria nº 201108853 (Auditoria Anual de Contas de 2010) e nº 201306221 (Auditoria Anual de Contas de 2012), e referem-se aos seguintes assuntos: a) conciliação dos valores das operações; b) repasse do risco de crédito pelo agente financeiro; e c) estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços. Tais recomendações serão mais bem esclarecidas em tópico próprio deste Relatório de Auditoria.*

*Conforme se depreende da tabela anterior, não houve recomendações plenamente atendidas. Diante do exposto, verifica-se o baixo índice de atendimento às recomendações da CGU, tendo a UJ realizado pouco progresso no cumprimento das recomendações. Vale salientar que as recomendações dirigidas ao agente supervisor visam, basicamente, o acompanhamento das demais recomendações e, por isso, dependem da atuação dos agentes operador e financeiro para serem plenamente atendidas.*

*Ressalta-se que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das contas do FIES do exercício de 2012, determinou o atendimento, em duzentos dias, da recomendação dirigida ao agente financeiro, relacionada à conciliação dos valores das operações, e de duas das três recomendações dirigidas ao agente operador, determinando a implantação de rotina mensal de repasse do risco de créditos e o estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços. O Acórdão omitiu-se apenas quanto à recomendação de apuração do montante devido ao FIES, decorrente da falta de repasse do risco de créditos, e quanto às recomendações dirigidas ao agente supervisor.*

## **2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

*O TCU emitiu apenas uma determinação à CGU relativa ao FIES em 2014. Trata-se do Acórdão 3105/2014 da 2ª Câmara, no qual ele determinou, no item 1.8.1, que a CGU registrasse nas contas seguintes do FIES informações relativas à determinação ao MEC no item 9.3 do Acórdão 415/2007 do Plenário/TCU. Neste item de Acórdão, o TCU determinou ao MEC que fizesse a correção dos registros do FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).*

*O Acórdão de 2007 tratou de levantamento na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e em outros órgãos e entidades para apurar o montante e a composição da Dívida Pública Federal e o fluxo de incorporação e desincorporação de ativos e passivos no demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal em 2005. Além da determinação ao MEC, também há determinações a outros Ministérios, à STN, a setoriais contábeis das unidades gestoras responsáveis pela dívida contratual externa e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

*Em resposta a questionamento da CGU, a Secretaria de Educação Superior/MEC (SESu), na condição de agente supervisor do FIES, informou que solicitou subsídios à STN, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC), à Caixa Econômica Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre o tema em questão.*

*Posteriormente, a SESu encaminhou à CGU Nota Técnica/STN, na qual foram apresentados esclarecimentos sobre o tema da determinação do TCU em 2007. Neste documento, a STN informou que a fonte de dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo da União até 2009 era o Banco Central do Brasil. No entanto, o demonstrativo em questão passou a ser apurado diretamente do SIAFI desde o 1º quadrimestre/2010, por determinação do próprio TCU em 2009.*

*No encaminhamento da Nota Técnica/STN à CGU, a SESu se posicionou no sentido de que a correção dos registros do FIES no SIAFI em cotejo com os do RGF não é competência do MEC e que não havia impropriedade nesses registros, tendo em vista os esclarecimentos da STN. Assim, verifica-se que o MEC não ajustou os saldos do FIES, conforme o TCU recomendou em 2007. No entanto, deve ser considerado que a STN ajustou sua forma de elaborar o demonstrativo em questão a partir de 2010, passando o SIAFI a ser a fonte dos dados. (grifamos)*

53. Comentário: A adequação procedida no Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU-PR a partir do primeiro quadrimestre de 2010 evidencia a perda de objeto da determinação a este Ministério contida no item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007-Plenário, uma vez que restou demonstrado que não havia impropriedade nos registros do Fies no Sistema Integrado de Administração Financeira, mas sim a necessidade de correção da fonte de informações utilizada pela STN/MF e pela SFC-CGU/PR no quadro demonstrativo da dívida.

Ou seja, não havia à época da primeira determinação do TCU como permanece inexistindo qualquer medida a ser adotada pela Equipe de Gestão do FIES para adequação do equívoco apontado pelo Tribunal.

## 2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

De acordo com o art. 3º da Lei 10.260/2001, a gestão do FIES cabe:

- ao Ministério da Educação (MEC), na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de **agente supervisor** da execução de suas operações; e
- ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de **agente operador** e de administrador de seus ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por ser um fundo de natureza contábil, o FIES não possui quadro de pessoal próprio.

Conforme a estrutura regimental do MEC definida no Decreto 7.690/2012, alterado pelo Decreto 8.066/2013, as atividades de supervisão do FIES são realizadas em sua maior parte pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, em sua Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES). Nesta diretoria da SESu, os trabalhos relativos ao FIES são feitos pela Coordenação-Geral de Relações Acadêmicas de Graduação (CGRAG), que também atua em outros programas de educação superior.

No âmbito do MEC (Administração Direta), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), subordinada à Secretaria-Executiva, também realiza atividades do FIES no âmbito de suas competências.

De acordo com a estrutura regimental do FNDE definida no Decreto 7.691/2012, as atividades de agente operador do FIES atribuídas a essa autarquia ocorrem em sua maior parte na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF). Das 4 coordenações-gerais que a compõem, duas atuam exclusivamente com o FIES:

- a de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN);
- a de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP).

A força de trabalho do FIES informada no relatório de gestão relativo a 2014 difere em quatro servidores no presente trabalho:

<b>Força de trabalho que atuou no FIES em 2014 (servidores públicos) *</b>			
<b>Localização</b>	<b>A) Quantidade informada no relatório de gestão</b>	<b>B) Quantidade apurada na auditoria</b>	<b>Diferença (B – A)</b>
<b>SESu</b>	5	5	0
<b>DTI</b>	8	10	2
<b>FNDE</b>	30	32	2
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>4</b>

\* O Secretário/SESu e o Presidente/FNDE não estão incluídos nesta contagem.

Verificou-se que a força de trabalho da DTI no FIES é composta por 7 servidores efetivos, um sem vínculo com a Administração Pública e 2 com contratos temporários, totalizando 10 servidores públicos. Além destes, a DTI mantém consultores contratados pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) em sua força de trabalho no FIES, no âmbito do projeto OEI/BRA/09/004-Prodóc FNDE, apesar das restrições existentes na legislação (Constituição Federal, art. 37, inciso II, combinada com o Decreto 5.151/2004, art. 4º, § 1º). Sobre este assunto, cabe ressaltar que ele foi objeto de análise durante a auditoria anual de contas realizada no FNDE referente ao exercício de 2010 (relatório nº 201109076), tendo sido expedida recomendação para a entidade se abster de suprir eventuais carências de pessoal por meio de Cooperação Técnica Internacional.

*Em 29/12/2014, foi publicada a Portaria Interministerial nº 539/2014, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, autorizando a contratação temporária de profissionais de informática e de outras áreas para o MEC e entidades vinculadas, conforme a Lei 8.745/1993.*

*O FNDE informou a quantidade de 30 servidores no relatório de gestão, lotados na CGFIN, CGSUP e unidades subordinadas a estas duas coordenações-gerais. No entanto, o diretor e uma assessora da DIGEF também atuam com o FIES (de forma não exclusiva), totalizando 32 profissionais.*

*Em relação à qualificação da força de trabalho, verificou-se que SESu e DTI não possuem planos de capacitação específicos para o FIES. Em 2014, os servidores da SESu que atuam no FIES não participaram de eventos de capacitação. Na DTI, 4 dos 10 servidores que atuam no FIES (40%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014, mas sem direcionamento específico para a atuação no referido Fundo.*

*A ausência de capacitação em 2014 dos servidores do agente supervisor (SESu), mencionada no parágrafo anterior, é uma situação que fragiliza sua atuação, tendo em vista que o FIES possui aspectos muito específicos em comparação às demais temáticas de atuação do MEC (Administração Direta).*

*O FNDE teve seu plano anual de capacitação 2014/2015 aprovado por sua Portaria nº 416/2014, publicada em seu Boletim de Pessoal e Serviço em 08/10/2014, portanto, no último trimestre do exercício analisado. Ele abrange toda a organização, mas não possui tópicos com direcionamento específico para seus servidores que atuam com o FIES. Em relação aos treinamentos realizados, 15 dos 32 servidores do FNDE que atuam no FIES (46,88%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014. Apesar da ausência de treinamentos específicos para servidores que atuam no referido Fundo, o FNDE lançou em 28/11/2014 o curso Gestão Operacional do FIES (em ambiente virtual), com o objetivo de capacitar os profissionais das instituições privadas de ensino superior (IES) que atendem os estudantes interessados em contratar esse financiamento.*

54. Comentário: Entendemos que a atividade altamente especializada dos servidores que atuam na operação do Fies demanda atualização constante e muitas vezes individualizada. Observamos que nenhuma das impropriedades sugeridas pela Equipe de Auditoria tem registro de causas relacionadas à capacitação deficiente dos servidores da SESu e do FNDE para exercício de suas atribuições no âmbito do Fies.

*Em relação à suficiência/insuficiência da força de trabalho, tanto o agente supervisor quanto o agente operador se posicionaram quanto à insuficiência de pessoal em suas respectivas instâncias de atuação no FIES. No entanto, não há estudos que demonstrem a força de trabalho necessária para a SESu e para o FNDE. No caso do FNDE, existe uma demanda em andamento no MEC para a realização de concurso público. Ademais, tanto a SESu quanto o FNDE não possuem regimentos internos atualizados. Portanto, não formalizaram as estruturas organizacionais e as competências de suas Coordenações-Gerais que atuam no FIES.*

*A ausência dos estudos e dos regimentos internos mencionados no parágrafo anterior prejudica o adequado dimensionamento da força de trabalho do agente supervisor e do agente operador do FIES, bem como a tramitação e o tratamento da demanda de pessoal nas instâncias decisórias da Administração Federal.*

55. Comentário: Este grau de imprecisão pode ser entendido como decorrente do fato de que o Fies não foi concebido para contar com estrutura organizacional e quadro de servidores específico, o que não pode ser ignorado nas análises, sob pena de responsabilizar

seus Gestores na SESu e FNDE por circunstâncias fora de sua governabilidade. Vale lembrar que as referidas Unidades acumulam atribuições de diversas outras ações governamentais, além do Fundo auditado.

56. A estrutura de pessoal na DIPES/SESu responsável pelo Fies acumula atuação também na supervisão, acompanhamento, construção de normativos e atendimento de demandas de órgãos internos e externos nos seguintes programa e políticas públicas: Prouni, Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Programa Nacional de Assistência Estudantil para as Instituições de Educação Superior Públicas Estaduais (Pnaest), Bolsa Permanência do Prouni e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), Bolsa Permanência das Instituições Federais de Educação Superior, Programa de Extensão Universitária (Proext), PET, Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), Mais Cultura nas Universidades, Programa de Desenvolvimento Acadêmico Abdias Nascimento, Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), entre outros.

57. Sendo assim, solicitamos que o Relatório de Auditoria, ainda que seja impossível trazer previsão específica sobre em qual montante, qualificação e perfil as estruturas de pessoal de FNDE e DIPES/SESu responsáveis pela gestão do Fies devem ser incrementadas, aponte minimamente a necessidade de reforço do quadro para melhor concretização da referida política pública.

### *2.7 Avaliação da Conformidade das Peças*

*Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), foram analisadas as peças postadas no sistema do Tribunal de Contas da União, de que trata o § 6º da DN TCU nº 140/2014, e-Contas. Dessa maneira, constatamos que a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas desse egrégio Tribunal para o exercício de 2014.*

*No tocante à confecção do Relatório de Gestão, a maior parte dos apontamentos realizados por esta CGU foi corrigida na segunda versão do Relatório de Gestão apresentada ao TCU, razão pela qual não convém tratá-los neste Relatório de Auditoria. No entanto, alguns apontamentos merecem destaque, a saber: (grifamos)*

58. Comentário: Entendemos a motivação deste registro pouco compreensível, uma vez que existe somente um Relatório de Gestão, já homologado pelo TCU, e não versões deste. Considerando que todos estes aspectos receberam apreciação crítica e homologação pelo TCU por intermédio do Sistema e-Contas, não resta muito clara a motivação técnica do destaque subsequente.

#### *- Informações sobre a Governança*

*a. Não foi esclarecida a existência de estrutura de governança da Unidade Jurisdicionada, conforme solicita o item 2.1 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;*

*b. Não consta no Relatório de Gestão a metodologia utilizada para analisar os quesitos acerca da avaliação do funcionamento do controle interno, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Todavia, tal metodologia é informada posteriormente;*

#### *- Relacionamento com a Sociedade*

*a. O Relatório de Gestão não informa o “caminho de acesso” às informações sobre sua atuação, exigidas no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;*

*- Planejamento e Resultados Alcançados*

*a. Conforme item 4.5 do Relatório de Gestão, a UJ entende não ser aplicável a exigência constante no item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013, referente à avaliação nos custos de produtos e/ou serviços ofertados;*

*- Informações Contábeis*

*a. Não foram inseridas no Relatório de Gestão informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013. MANIFESTAÇÃO FNDE? Apurações feitas por Hilda. Parece que constam de outro item do Relatório de Gestão.*

59. A conformidade contábil no âmbito do FNDE está a cargo da Diretoria Financeira que se posicionou, à época da diligência da CGU, pela realização de conformidade contábil em nível de Unidade Orçamentária (UO) e não em nível de Unidade Gestora (UG). Na busca da unificação do entendimento envolvendo o assunto, a equipe daquela Diretoria será convidada a participar de uma próxima reunião de busca conjunta de solução com a CGU.

*Os apontamentos ora elencados serão abordados com maiores detalhes no item 2.1.2.3 deste Relatório de Auditoria. Por fim, informa-se que o Relatório de Gestão do FIES, objeto da presente auditoria, foi encaminhado ao TCU de forma tempestiva, em meio informatizado, por meio do sistema e-Contas.*

*Quanto ao rol de responsáveis da UJ 151714/FIES apresentado ao TCU, pode-se dizer que, de forma geral, preenche os requisitos previstos na legislação, mas contém as seguintes falhas:*

- a. não foram indicados os períodos em que o dirigente máximo do FIES (Presidente/FNDE) a partir de 14/02/2014 foi substituído, ou seja, foi informado o período de gestão total (de 14/02/2014 a 31/12/2014), sem substituições;*
- b. por outro lado, foi informado como gestão de seu substituto o período de 20/03/2014 a 31/12/2014, ou seja, não foram informados os períodos em que ele efetivamente substituiu o titular, conflitando com a informação da alínea anterior;*
- c. também foi apresentado ao TCU o rol da UJ 150011/SESu junto com o do FIES, contendo os períodos de gestão dos dirigentes da SESu responsáveis pelo FIES, em vez de incluí-los no próprio rol da UJ 151714.*

60. Comentário: No que se refere aos itens “a” e “b” precedentes, será realizada gestão junto à área de recursos humanos do FNDE a fim de identificar o período de efetivo exercício de cada gestor. Acerca do item “c”, a apresentação do Rol da UJ 150011/SESu está compatível com o papel da Secretaria na gestão do Fies.

### **3. Conclusão**

*Os resultados dos trabalhos apontaram a necessidade de aprimoramento dos controles internos do FIES, sobretudo no que diz respeito à avaliação de riscos, a fim de que os objetivos estratégicos do programa sejam monitoráveis e, por conseguinte, levados às suas metas.*

*Do mesmo modo, a carência de indicadores de desempenho diagnosticada na auditoria importa em lacuna de informação necessária à tomada de decisões gerenciais. Para tanto, verificou-se a necessidade de que os objetivos do programa sejam mais claramente definidos e formalizados.*

61. Conforme anteriormente apontado, solicitamos a revisão dessa conclusão do Relatório de Auditoria, qualificando a constatação de carência de organizar ou melhor sistematizar os indicadores do Fies, de forma evitar a equivocada leitura de que as decisões



estratégicas pertinentes ao Fies adotadas em 2014 tanto pela sua Equipe de Gestão quanto pelas instâncias hierárquicas superiores tenham carecido de qualquer respaldo técnico de indicadores e de monitoramento dos dados referentes ao programa.

*A análise da concessão de financiamentos apontou a necessidade de alguns aprimoramentos na aplicação web utilizada para inscrição no FIES, bem como demonstrou ser desejável o acompanhamento por amostragem das verificações a cargo das Comissões Permanentes de Seleção e Avaliação – CPSA.*

*Destaca-se a inexistência de estudos visando à avaliação de riscos associados à inadimplência dos beneficiários e à potencial insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC.*

*Além disso, a limitação de financiamentos ocorrida no exercício de 2015 demonstrou a necessidade de aprimoramento normativo do programa, seja para a seleção de alunos, seja para definir prioridades em relação às vagas ofertadas, tais como o conceito de curso, área de formação, regionalização, entre outros. Algumas dessas medidas já estão sendo adotadas para o 2º semestre de 2015 e para 2016.*

*As avaliações realizadas apontaram ainda que as recomendações da CGU pendentes de atendimento no início de 2014 permaneceram sem a adoção de providências efetivas para seu atendimento (fato), significando a necessidade de priorização de ações para a minimização de riscos e aperfeiçoamento dos controles internos do Fundo (proposição). (grifo e parêntesis nosso)*

62. Comentário: Entendemos não existir nexos entre o fato e a proposição. A leitura do texto revela uma tendência à desproporcionalidade em relação à quantidade, complexidade e superposição das 7 (sete) recomendações ainda pendentes, considerando, inclusive, o prazo de duzentos dias concedido pelo Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das Contas do FIES do exercício de 2012.

*Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.*

63. Comentário: Vale notar que foram tratadas neste Relatório diversas questões de baixa materialidade e relevância e que não causaram prejuízo ao Erário e poderiam, conforme já pontuado, terem sido tratadas por meio de Nota de Auditoria (item 5.1.2. do Manual de Elaboração de Relatórios do Controle Interno – CGU aprovado pela PORTARIA/SFC nº 1161, 30 de maio de 2014.). Por outro lado, vale apontar a existência de outras questões de baixa materialidade e relevância que, apesar de terem sido tratadas por Nota de Auditoria e não terem causado prejuízo ao Erário, permanecem registradas no Relatório, conforme itens 1.1.1.4 e 2.1.1.1.

*Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do Certificado de Auditoria e do Parecer do Dirigente de Controle Interno.*

*Brasília/DF, 03 de agosto de 2015.*

**Nome:** ALEXANDRE ALMIR LOPES DA FONSECA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ALEXANDRE AUGUSTO SILVA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ELVES DOUGLAS TEIXEIRA DA CRUZ

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I

**Achados da Auditoria - nº 201503636**

**1 GESTÃO OPERACIONAL**

**1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

**1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

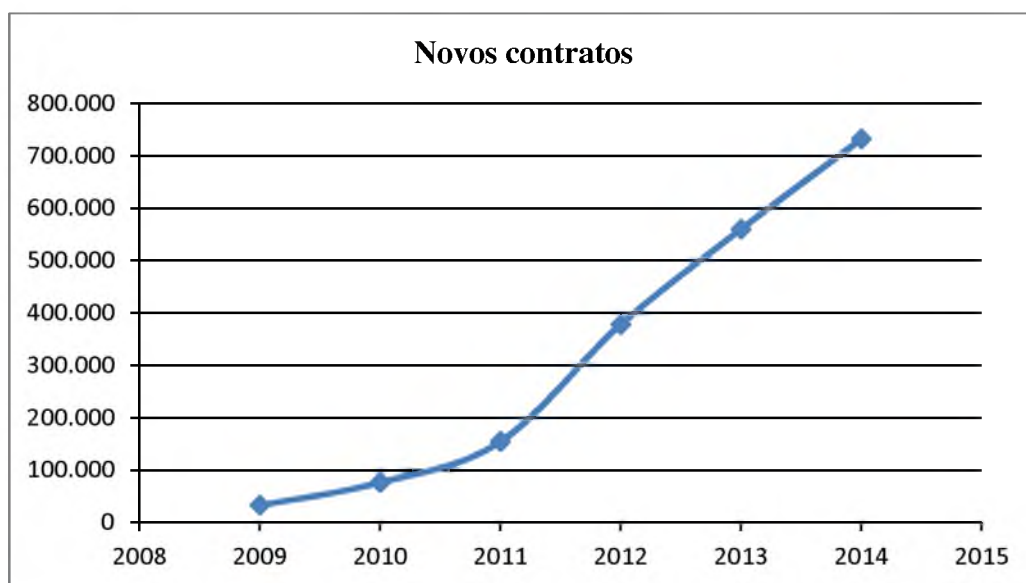
**1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Evolução do número de contratos do FIES**

**Fato**

*O FIES continuou, em 2014, por um período de expansão da carteira de crédito observada nos anos anteriores, tornando-se um programa de grande materialidade e impacto nos recursos orçamentários da União.*

64. Comentário: Entendemos que fragmento acima não contém apreciação crítica, podendo induzir o leitor a uma apreciação negativa. Adicionalmente, conforme já demonstrado na parte geral do Relatório de Auditoria, vale lembrar que a política adotada com a carteira de crédito do Fundo auditado até o exercício de 2014 acompanhava o viés da ótica de ampliação do acesso e permanência na educação superior preconizada no Plano Nacional de Educação (PNE).



Fonte: Relatório de Gestão do FIES de 2014

*Nota-se um grande aumento dos contratos firmados a partir de 2010, ano em que, dentre outras mudanças, houve a redução da taxa de juros do financiamento para 3,4% ao ano, valor bastante abaixo do praticado no mercado. Quanto ao aspecto legal, a expansão da carteira de estudantes financiados tem respaldo no Plano Nacional de Educação, disposto na Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, especificamente nas metas 12 e 14, itens 12.6, 12.20 e 14.3, transcritos a seguir:*

*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.*

[...]

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;”

[...]

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

[...]

“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”

[...]

“14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;”

Nota-se que o PNE, lançado em 2014 e de duração decenal, embora não possua metas específicas para o FIES, visa à ampliação do acesso ao ensino superior, inclusive por meio do aumento dos financiamentos concedidos pelo programa.

Por outro lado, o crescimento dos financiamentos concedidos tem impactado cada vez mais em um orçamento já bastante elevado. Vale mencionar que, embora o presente relatório tenha por escopo a avaliação de aspectos da gestão do fundo no exercício de 2014, observamos já em 2015 um limite orçamentário e financeiro imposto ao programa. (grifamos)

65. Comentário: Entendemos que o registro conota uma visão de que o órgão auditor é contrário à expansão do Fundo, opinião sem fundamentação legal/técnica dentro de sua competência e que contradiz aos primados de expansão das matrículas na educação superior, presentes nos últimos dois Planos Nacionais de Educação.

Por fim, há que se mencionar, também, que a lei do PNE prevê a redução da necessidade de fiadores no item 12.6, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento (fato). Por este motivo, faz-se de extrema relevância o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, bem como estudos para gerenciamento de riscos decorrentes principalmente da inadimplência e da evasão de alunos, assunto abordado em constatação específica deste relatório (proposição). (parêntesis e grifo nosso)

#### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Dotação orçamentária inicial do FIES insuficiente, complementada inadequadamente por meio de créditos extraordinários

66. Comentário: Importa pontuar que o uso de qualificantes na manchete induz opinião e aduz uma análise não pertinente à gestão do Fies, considerando que se trata de diretrizes e procedimentos do Governo Federal recepcionados e validados pelo Poder Legislativo e pelo TCU – vide por exemplo MP 598/2012, 616/2013, 637/2013, 642/2014.

## Fato

É expressiva a diferença entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,5 bilhão, e a dotação final, após os ajustes de créditos adicionais, de R\$ 12,1 bilhões, inteiramente empenhada. Por análise simples, observa-se que a dotação final representa 794% a dotação inicial. O Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014, manifesta-se a respeito dessa diferença da seguinte maneira:

“A diferença expressiva entre o crédito inicial e final decorre do fato de os financiamentos estudantis terem características plurianuais, pois um estudante contratado, com duração do curso de 2,5 a 5 anos, por exemplo, gera para o Fies a obrigação de repasses mensais de títulos à entidade Mantenedora de Instituição de Ensino Superior no valor correspondente ao encargo educacional contratado durante todo o período do curso. Em função deste cenário, o Fundo executou no exercício de 2014 repasses mensais para mais de 1,9 milhão de estudantes financiados dos quais 39% eram oriundos de anos anteriores.” (Original sem grifo).

Ocorre que, segundo informado no Relatório de Gestão do FIES, em 2014 foram financiados 1.910.718 estudantes, ao custo de R\$ 12,2 bilhões, somando-se os contratos celebrados em 2014 e aqueles celebrados em exercícios anteriores. Desses estudantes, 10.375 decorrem de contratos administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF) na qualidade de agente operador do FIES, anteriores a 15/1/2010. Os 1.900.343 restantes decorrem de contratos de financiamentos celebrados posteriormente a essa data, dos quais 732.243 referem-se a contratos firmados em 2014 e 1.168.100 referem a contratos firmados em exercícios anteriores, conforme tabela seguinte:

Tabela – Quantidade de Contratos de financiamento do FIES, por exercício

Ano	Contrato
2009	32.594
2010	76.165
2011	154.250
2012	377.780
2013	559.905
2014	732.243
<b>Total</b>	<b>1.900.343</b>

Fonte: Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014.

Afirma ainda o Relatório de Gestão do FIES:

“A Lei Orçamentária de 2014 previa 151.501 estudantes financiados pelo Fies ao custo de R\$ 1,5 bilhões. Porém, foram custeados 1.900.343 de financiamentos (formalizados a partir de 15 de janeiro de 2010), mais 10.375 financiamentos (referentes aos contratos administrados pela Caixa Econômica Federal na qualidade de Agente Operador dos Fies anteriores a 15 de janeiro de 2010), em fase de utilização. Assim, um total 1.910.718 estudantes foram financiados ao custo de R\$ 12,2 bilhões.” (Original sem grifo).

Observa-se que a dotação inicial do FIES não foi suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100 contratos), razão pela qual precisou ser suplementada por meio de créditos adicionais. A tabela a seguir apresenta a suplementação das dotações do FIES, por meio de créditos adicionais:

Tabela – Créditos orçamentários do FIES, referente ao exercício de 2014

Instrumento	Tipo de crédito	20RZ Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	00IG Operações Especiais: Financiamentos com
-------------	-----------------	--	--

			<b>Retorno</b>
LOA 2014	Crédito inicial	120.400.000	1.527.097.593
MP 642 de 17.04.2014	Crédito Extraordinário	-	4.900.000.000
Decreto de 24.07.2014	Crédito Suplementar	53.608.595	-
MP 655 de 26.08.2014	Crédito Extraordinário	-	305.419.518
MP 666 de 30.12.2014	Crédito Extraordinário	-	5.400.000.000
<b>Dotação Atualizada</b>		<b>174.008.595</b>	<b>12.132.517.111</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

A situação demonstrada revela deficiências no planejamento orçamentário da UJ. Desse modo, por meio da SA 201503636/020, esta CGU solicitou justificativa da discrepância ocorrida no planejamento orçamentário que ocasionou a diferença entre a dotação inicial e a verificada ao término do exercício, tendo sido coberta por meio da abertura de créditos extraordinários. Em resposta, a SESu emitiu o Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/6/15, encaminhando cópia do Ofício nº 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 23/6/15, que afirma: (grifamos)

*“Foi esclarecido pela Diretoria Financeira do FNDE o que segue:*

*‘No momento da captação da proposta orçamentária de 2014 este Fnde apresentou ao Ministro do Planejamento uma necessidade total de R\$ 12,22 Bilhões para as duas ações do Fies (R\$ 11,8 Bilhões, Ação 00IG + R\$ 420,0 Milhões, Ação 20RZ).*

*O Projeto de Lei Orçamentária 2014 encaminhado pelo Poder Executivo destinou às duas ações do Fies o valor total de R\$ 1,64 Bilhão (R\$ 1,52 Bilhão, Ação 00IG + R\$ 120,0 Milhões, Ação 20RZ). Esse valor representou pouco mais de 10% da necessidade relatada pelo FNDE. [...]*

*Importante destacar que as ações do Fies são vinculadas ao órgão orçamentário ‘Operações Oficiais de Crédito’, ligado ao Ministério da Fazenda, não possuindo o Fnde ingerência no processo decisório de definição desses limites.’”*

*Segundo manifestação do gestor, fora solicitado ao Ministério do Planejamento (MPOG) R\$ 12,22 bilhões, divididos entre as duas ações orçamentárias do FIES, no entanto o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) destinou pouco mais de 10% da necessidade apontada.*

*Depreende-se dos esclarecimentos que o montante executado em 2014 já era esperado pela gestão do Fies, dessa forma, embora sabido que o FIES demandaria montante superior a R\$ 12 bilhões, a destinação de apenas R\$ 1,6 bilhões foi decisão de governo, ocasionando invariavelmente a necessidade de suplementação posterior. Por conseguinte, tal fato prejudicou a função de planejamento da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2014.*

*Ademais, a manifestação do gestor destaca que as ações do FIES são vinculadas ao órgão orçamentário “Operações Oficiais de Crédito”, ligado ao Ministério da Fazenda, de maneira que o FNDE não possui ingerência no processo decisório de definição dos limites orçamentários. Entretanto, não obstante o FIES estar vinculado ao órgão orçamentário 74000 – Operações Oficiais de Crédito – salienta-se que a unidade orçamentária 74902 – Unidade Orçamentária do FIES – é de supervisão do MEC, segundo estabelece a Lei Orçamentária.*

*A respeito da escolha por créditos do tipo extraordinários, salienta-se que a Constituição Federal reserva o seu uso para despesas “imprevisíveis e urgentes”, tais*

como as decorrentes de “guerra”, “comoção interna” ou “calamidade pública”, desse modo, segundo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADI 4048-MC e 4049-MC, a seguir:

“Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição [...]” (ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, DJE de 22.08.2008). (Original sem grifo).

Percebe-se que, apesar de urgentes, as necessidades de suplementação orçamentária do FIES não eram imprevisíveis, prejudicando a possibilidade de créditos do tipo extraordinário, que podem ser abertos sem autorização legislativa. Contudo, considerando que a unidade do MEC responsável pelo encaminhamento da proposta orçamentária ao Ministério do Planejamento (MPOG) é a Secretaria-Executiva, tal análise supera o âmbito da gestão da UJ.

67. Comentário: No que concerne ao apontamento de deficiência no planejamento da UJ, cumpre observar que até o limite de sua atuação houve um planejamento correto, conforme fica claro pela própria citação no relatório de trecho da resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/020. No entanto, conforme já aduzido, foi nas instâncias que ela não tem ingerência que ocorreram as decisões sobre dotação orçamentária e as suplementações, bem como a natureza dessas, fugindo ao poder de decisão da gestão da UJ.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após conclusão do ensino superior. Contratos em dia e contratos em atraso. Ausência de avaliação dos riscos associados à inadimplência. (grifamos)

#### Fato

Com base em dados fornecidos pelo FNDE, agente operador do FIES, foi identificada a seguinte situação dos contratos em fase de amortização em 31/12/2014, em comparação com 31/12/2013:

Contratos do FIES na fase de amortização				
Posição	Em 31/12/2013		Em 31/12/2014	
	Quantidade de contratos	%	Quantidade de contratos	%
Em dia	173.929	54,09%	166.532	52,86%
Até 60 dias de atraso	55.184	17,16%	51.645	16,39%
<b>Subtotal (em dia e até 60 dias de atraso)</b>	<b>229.113</b>	<b>71,25%</b>	<b>218.177</b>	<b>69,25%</b>
De 61 até 180 dias de atraso	14.278	4,44%	13.272	4,21%
De 181 até 360 dias de atraso	12.569	3,91%	9.072	2,88%
Acima de 360 dias de atraso	65.596	20,40%	74.550	23,66%
<b>TOTAL</b>	<b>321.556</b>	<b>100,00%</b>	<b>315.071</b>	<b>100,00%</b>

\* Cálculos dos percentuais e das respectivas variações efetuados a partir dos dados informados pelo FNDE no ofício nº 38/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 03/06/2015, apresentado à CGU como anexo do ofício nº 499/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data.

Entre os dados informados nessa tabela, é importante destacar que:

- pouco mais da metade dos contratos de financiamento estavam **em dia** na data de fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido redução no percentual de contratos nesta posição em 31/12/2014, na comparação com a posição em 31/12/2013;

- houve redução no percentual de contratos na posição de 181 dias até 360 dias de atraso entre 31/12/2013 e 31/12/2014, mas esta foi a posição com menor quantidade de contratos no fechamento destes dois exercícios financeiros; e
- mais de 20% dos contratos estavam com mais de 360 dias de atraso no fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido um aumento em 2014.

A Resolução nº 2.682/1999 do Conselho Monetário Nacional (CMN) dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. De acordo com o art. 1º desta norma, as operações de crédito devem ser classificadas em ordem crescente de risco nos níveis AA, A, B, C, D, E, F, G, H. Esta classificação é realizada pela instituição detentora do crédito (art. 2º). No caso do FIES, é efetuada pelos agentes financeiros (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

O nível H (de maior risco) foi estabelecido para as operações com mais de 180 dias de atraso, cujo percentual de provisão estabelecido pelo CMN é o maior (100%), conforme os arts. 4º e 6º da referida Resolução. Conforme o art. 7º, a operação classificada no nível H deve ser transferida para conta de compensação do agente financeiro, com o correspondente débito em provisão, após decorridos seis meses da sua classificação nesse nível de risco, não sendo admitido o registro em período inferior. Prevê, ainda, que a operação classificada dessa forma deve permanecer registrada em conta de compensação pelo prazo mínimo de cinco anos e enquanto não esgotados todos os procedimentos para cobrança.

A transferência para conta de compensação, mencionada no parágrafo anterior, caracteriza a baixa da operação de crédito correspondente como **prejuízo**. Portanto, é uma situação indesejável para o FIES que 23,66% de seus contratos de financiamento estivessem com mais de 360 dias de atraso no fechamento do exercício 2014, situação que pode se agravar, tendo em vista a situação econômica do país no 1º semestre/2015.

A SESu, agente supervisor do FIES, foi questionada sobre a existência de plano institucional ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco do FIES. Em relação aos riscos do FIES associados à inadimplência, a SESu apresentou a seguinte resposta, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 02/06/2015:

**“v. Risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado**

44. Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos a risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado. No entanto, há que se pontuar que todos os contratos de financiamento por meio do Fies apresentam uma forma de garantia/fiança, e, portanto, de mitigação dos riscos.

45. No que se refere à exigência de garantia nos contratos de financiamento do Fies, cabe informar que os contratos devem observar o oferecimento de garantias por parte do estudante ou pela IES, nos termos do inciso III e do § 9º do artigo 5º, da Lei 10.260/2001, respectivamente.

46. Com relação às garantias previstas na legislação acima citada, prevê a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, o seguinte:

Art. 10 Ao se inscrever no FIES o estudante deverá oferecer garantias adequadas ao financiamento.

§ 1º São admitidas as seguintes modalidades de garantia:

I – fiança convencional;

II – fiança solidária, conforme disposto no inciso II do § 7º do art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001.

*§ 2º O estudante que, na contratação do FIES, utilizar exclusivamente a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, nos termos e condições previstos nesta Portaria, ficará dispensado de oferecer as garantias previstas no parágrafo anterior. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014).*

*47. Cumpre esclarecer que a garantia pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC é destinada aos estudantes que estejam matriculados em cursos de licenciatura, ou que seja bolsista parcial do Prouni no mesmo curso para o qual deseja obter o financiamento, ou tenha renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio, conforme disposto no art. 12-A da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*48. O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) foi criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, proporcionando segurança e facilidades aos diversos agentes participantes do Fies. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito.*

*49. Assim a exigência de fiador como garantia trata-se de uma das condições para a realização do contrato de financiamento (Fies) conforme previsão legal.*

***vi. Risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes***

*50. Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes.*

*51. No entanto, importa ressaltar que a supervisão deste Fundo Garantidor, dada a competência legal para sua gestão ser do Banco do Brasil, carece de compartilhamento com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Gestão e Orçamento.”*

*É imprescindível para a boa supervisão do FIES que a adimplência/inadimplência de seus contratos de financiamento seja periodicamente monitorada por meio de indicadores de desempenho, utilizando-os para subsidiar as decisões de seus gestores e informando-os nos respectivos relatórios de gestão anuais. A necessidade de implementação de indicadores de desempenho está sendo tratada em item específico do presente relatório de auditoria.*

68. Comentário: Na reunião de 17/8/2015 com representantes da CGU, SESu, DTI, FNDE e AECI foi pontuado que a abordagem adotada pela Equipe da CGU não é a usual e pode resultar em avaliações distorcidas e equivocadas pelos diversos setores da sociedade interessados no tema, com impacto negativo quanto aos resultados da política pública, razão pela qual deve ser tratada com critério e cautela.

69. Em 31.12.2014, pelo critério usualmente utilizado pelo mercado financeiro, que considera o quantitativo inadimplente em relação ao total da carteira de financiamentos, a proporção de contratos inadimplentes foi de 6,32% do total de contratos. Especificamente no que tange aos contratos inadimplidos há mais de 360 dias, de acordo com o referido critério de leitura de inadimplência, a proporção de contratos inadimplidos nessa faixa é de 1,74% e não superior a 20% conforme foi registrado pela Equipe de Auditoria. Neste contexto, por se tratar de política pública, cujo critério de acesso não prevê restrição econômico-financeira em relação ao risco de crédito do estudante, a exemplo da não exigência de renda, de capacidade de pagamento e idoneidade cadastral do estudante financiado, o resultado se mostra satisfatório.

70. Também, com relação à vinculação da carteira do Fies à Resolução nº 2682/1999 do CMN efetuada pela Equipe de Auditoria, importante esclarecer que a aplicação da Resolução citada está restrita a instituições supervisionadas pelo Banco Central, o que exclui o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Ademais, os critérios de classificação da



operação determinado pela referida Resolução leva em conta, principalmente, os aspectos relacionados ao devedor, como situação econômico-financeira, grau de endividamento, renda, adimplência, limite de crédito, dentre outros, que não são condições exigidas do tomador de financiamento estudantil, em razão do que dispõe a Lei nº 10.260, de 2001.

#### **1.1.1.4 INFORMAÇÃO**

##### **Avaliação da base de dados do SisFIES e cruzamento com demais bases de dados (grifamos)**

###### **Fato**

###### **Introdução**

*Foram efetuadas consultas aos SisFIES, bem como cruzamentos com outras bases de dados, para verificar o atendimento aos critérios exigidos pelo programa no tocante à concessão de financiamentos no exercício de 2014.*

*O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise. Foram encontrados 732.157 registros com essa característica.*

###### **1) Verificação da vedação de financiamento a pessoas cuja renda familiar bruta mensal é superior a 20 salários mínimos**

*A presente vedação encontra respaldo no art. 9º, IV, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

###### **1.1) Consulta do critério na base do SisFIES**

*Foram avaliadas concessões de financiamento para estudantes cuja renda declarada na própria base do SisFIES fosse superior a 20 salários mínimos, ou seja, a presente avaliação se refere às regras de negócio implementadas no próprio sistema.*

*Não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.*

###### **2) Verificação dos percentuais de concessão dos financiamentos**

*Para análise dos percentuais de concessão dos financiamentos foram considerados o valor da renda bruta familiar declarada pelos estudantes no SisFIES, bem como o percentual de financiamento concedido registrado no mesmo sistema, ou seja, foram verificadas as regras de negócio implementadas no próprio SisFIES.*

###### **2.1) Verificação do piso - Vedação de concessão de financiamento com percentual inferior a 50%.**

*A presente vedação encontra respaldo no art. 6º, §2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*Não foram encontradas inconsistências quanto ao percentual mínimo de financiamento em 2014.*

###### **2.2) Verificação do teto**

*Foram verificados também os percentuais máximos de financiamento aplicáveis ao FIES.*

**2.2.1) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 40% e 60%.**

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 22 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

- a) Em 13 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.
- b) Em 9 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI. (grifamos)

71. Comentário: entendemos que se o esclarecimento foi acatado, para fins de relato de auditoria, não haja necessidade da descrição da memória, eis que se trata de uma situação de conformidade. Comprendemos que, no mínimo, deve ser invertida a ordem da construção textual no Relatório de Auditoria, pontuando-se primeiramente a inexistência de problemas para somente depois descrever como se chegou a essa conclusão. A sugestão tem razão no fato de que, na oportunidade em que a Equipe de Auditoria concluiu por problemas na condução da gestão do Fies, apontou primeiro o ponto crítico para somente após trazer a explanação sobre o mesmo.

**2.2.2) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.**

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, c, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 7 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

- a) Em 4 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.
- b) Em 3 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI. (grifamos)

72. Comentário: Igualmente entendemos que se o esclarecimento foi acatado, para fins de relato de auditoria, não haja necessidade da descrição da memória, eis que se trata de uma situação de conformidade.

**2.2.3) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superiores a 40%.**

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 8 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

“Todos os 08 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. (grifamos)

73. Comentário: Da mesma forma, entendemos que se o esclarecimento foi acatado, para fins de relato de auditoria, não haja necessidade da descrição da memória, eis que se trata de uma situação de conformidade.

**2.2.4) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.**

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

Inicialmente foram identificados 4 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:

“Todos os 04 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.

Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.

**2.2.5) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 15 e 20 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superior a 20%.**

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, III, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 2 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*

- a) Em um caso, o aluno passou a ser bolsista do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*
- b) No outro, a aluna de CPF descaracterizado \*\*\*.304.655-\*\* conquistou o direito de elevar o percentual de seu financiamento para 75% por meio de demanda judicial.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.*

**3) Verificação da condição de bolsista do PROUNI para 13.321 alunos beneficiados por esta condição no FIES**

*Foi realizada a conferência se os alunos que estavam marcados no FIES como bolsistas do PROUNI possuíam a mesma condição na base do PROUNI. Dentre as vantagens, destacam-se: a possibilidade de financiar 100% dos encargos educacionais não cobertos pela bolsa (art. 6º, §1º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010); e a garantia exclusiva por meio do Fundo Garantidor de Crédito – FGEDUC (art. 12-A, §1º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010).*

*Ao todo, 13.321 beneficiários do FIES inscritos em 2014 se encontravam nesta condição. Realizado o cruzamento de dados entre as referidas bases, não foram diagnosticados casos de divergência no referido exercício.*

**4) Vedação de financiamento do FIES para estudantes inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo**

*A presente vedação encontra respaldo no art. 9º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*Foram avaliadas concessões de financiamento para estudantes que no momento da inscrição estavam inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo – PCE/CREDUC – de acordo com os dados presentes na própria base do SisFIES, ou seja, a presente avaliação se refere às regras de negócio implementadas no próprio sistema.*

*Não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.*

*Não foi possível obter a base histórica de inadimplentes com o PCE/CREDUC, apenas a posição atual da referida base, motivo pelo qual esta equipe de auditoria optou pela abstenção de opinião em relação ao cruzamento de dados.*

**5) Verificação da realização de ENEM para concluintes do ensino médio a partir de 2010, exceto para professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica integrante do quadro de pessoal permanente de instituição pública, regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.**

O presente item tem por objeto a verificação do art.19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 12/2011, vigente em 2014, cuja redação é transcrita abaixo:

*“Art. 19. Para fins de solicitação de financiamento ao Fies será exigido do estudante concluinte do ensino médio a partir do ano letivo de 2010, participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2010 ou posterior, ou que possua a condição de professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica integrante do quadro de pessoal permanente da instituição pública, regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.”*

*Em relação à realização do ENEM, a busca foi realizada por meio de cruzamento de dados entre as bases do FIES e do próprio ENEM; já a declaração de professores da rede pública foi verificada apenas dentro da base do próprio FIES, em campo destinado à autodeclaração dos estudantes.*

*Foram encontrados 1799 registros de estudantes que obtiveram o financiamento em 2014, mas concluíram o ensino médio em 2010, ou após, e não possuíam marcador na base do FIES que lhes qualificassem na exceção prevista para os professores.*

*Solicitada a se manifestar a respeito das possíveis inconsistências, a DTI realizou sua própria consulta à base do FIES, em que obteve o retorno de 1787 registros, para os quais apresentou as seguintes justificativas: (grifamos)*

74. Comentário: Instamos acerca da possibilidade de se fazer constar apenas o número em realce retornado pela DTI como inconsistência.

- a) Todos os casos decorrem de estudantes que se autodeclararam professores, ou seja, nenhum concerne a estudantes que concluíram o ensino médio antes de 2010;*
- b) Desde agosto de 2011, o sistema solicita a validação da declaração de professor em tela, porém não atualiza a informação no banco de dados;*
- c) Dos 1787 casos diagnosticados, 109 são de estudantes que cursam bacharelado, 1667 cursam licenciatura e 11 fazem curso tecnológico;*
- d) Em decorrência do descrito em b) e c), não haveria problemas com aqueles que optaram por cursar licenciatura;*
- e) Para os casos dos estudantes que cursam bacharelado ou tecnológico, há duas possibilidades: alteração do curso no E-MEC de licenciatura para bacharelado; ou a transferência do aluno para outro curso no decorrer do usufruto do financiamento, uma vez que a verificação é realizada somente no momento de entrada do aluno no programa.*

*Tendo em vista que o escopo do trabalho se restringe ao exercício de 2014, as mencionadas transferências de curso dos estudantes que se declararam professores da rede pública ocorreram em menos de um ano de seus ingressos no FIES, o que não coaduna com o propósito de tal benefício, porém não infringe as normas do programa.*

*Em relação à validação da declaração da condição de professor apenas na tela do computador, não sendo registrada em banco de dados, implica em falha de auditabilidade, uma vez não permite a órgãos externos aferir a situação do professor estudante e, por conseguinte, sempre que esta regra for verificada haverá o apontamento de inconsistências.*

75. Comentário: Importante esclarecer que a informação relativa à condição de professor fica salva no Documento de Regularidade de Inscrição (DRI), que compõe o banco de dados do Fies. A informação apenas não se encontra espelhada em organização no formato tabela.

76. Quanto à alteração do curso no Cadastro e-MEC mencionada no item “e”, cumpre informar que se trata de procedimento de competência da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC), alheia aos gestores do Fundo auditado.

*Para melhor aferição da situação dos professores estudantes foram realizados três testes. O primeiro trata da solicitação da versão “espelho” digital, com certificação por meio de chave eletrônica, de todos os Documentos de Regularidade de Inscrição – DRI dos alunos apontados no item. A DTI os encaminhou e, por amostragem não probabilística, verificou-se que, nos casos analisados, os estudantes se declararam como professores do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino da educação básica, em efetivo exercício do magistério.*

*O segundo teste foi realizado por meio do cruzamento do CPF dos beneficiários com a RAIS de 2013. Dos 1.799 registros, 1501 alunos constavam da RAIS e, destes, apenas 36 possuíam atribuição de professor. Apesar do pequeno lapso temporal entre a base de dados da RAIS e a inscrição dos alunos no FIES, há fortes indícios de que a maioria deles não exercia a profissão de professor no momento da inscrição.*

*Por último, foram selecionados 30 dentre aqueles que não constavam como professores na RAIS e solicitou-se a comprovação desta condição junto às CPSA. Nenhuma comprovação foi enviada até o fechamento deste relatório.*

*Quanto a tal comprovação nas CPSA, os anexos da Portaria nº 10/2010 trazem apenas quais documentos servem para comprovação de identificação do estudante e dos membros de seu grupo familiar; de residência; de conclusão do ensino médio; e de rendimentos. Não obstante o de rendimentos possa comprovar a condição de professor, tal verificação não é expressa na referida portaria.*

*Importa ressaltar que a redação do artigo que traz a restrição em análise foi alterada para o exercício de 2015, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 21/2014, que além da participação no ENEM, exige, dos concluintes do ensino médio a partir de 2010, média aritmética das notas obtidas nas provas do ENEM igual ou superior a 450 pontos e nota de redação do ENEM diferente de zero, mas permite, ainda, que “professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia” não faça o ENEM.*

*Para o exercício de 2016, a regra foi novamente alterada, por meio da Portaria Normativa MEC nº 07/2015, segundo a qual a seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies “será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem”, excluindo-se os parágrafos do art. 19, ou seja, as exceções de professor da rede pública de ensino e de concluintes de ensino médio antes de 2010. Manteve-se o padrão mínimo de notas necessárias nas provas do ENEM e na redação.*

*Deste modo, não havendo mais exceções relativas à participação no ENEM a partir de 2016, quaisquer recomendações com vistas a sanar as inconsistências ora apontadas, seja por problemas relacionados à base de dados, seja por deficiência na atuação das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA perdem seu objeto a partir do referido exercício. O custo de implantar aprimoramentos no segundo semestre de 2015 pode ser superior aos benefícios que deles advirão, ficando a critério do gestor tal avaliação. Ressalta-se apenas a necessidade de detalhamento de quais critérios objetivos dos “resultados obtidos no ENEM”, de que trata a Portaria*

Normativa MEC nº 07/2015, serão utilizados para a seleção dos estudantes. Em ponto específico deste relatório, é trazida constatação a respeito da necessidade de melhorias normativas do programa.

**6) Verificação se o estudante não constava na Base de Dados de Óbitos ao realizar a inscrição ou aditamento. (grifamos)**

Foi realizado o cruzamento dos CPF dos beneficiários de financiamento em 2014 com a base SISOBI, que é o sistema que contém os registros de óbitos. O resultado do cruzamento foi tratado para conter apenas os resultados relevantes, isto é, com fortes indícios de que se trata da mesma pessoa, desprezando os resultados que possuíam alguma divergência.

Inicialmente, foram encontrados oito registros nos quais a data de aditamento era posterior à data de óbito. E houve um caso no qual a data de conclusão da inscrição era posterior à data de óbito.

Indagada a se manifestar, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir, nas quais os CPFs foram descaracterizados.

“Segue avaliação dos registros encontrados:

- CPF: \*\*\*.951.696-\*\*

O estudante possui um único aditamento, que foi aprovado pelo estudante antes da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. O primeiro registro retornado trata-se da inscrição. O segundo registro é o único aditamento do estudante, tendo sido validado por ele em 20/09/2012, antes da data do óbito do estudante, que foi em 13/05/2013.

- CPF: \*\*\*535.575-\*\*

A data do óbito do estudante é 27/12/2012. A estudante não acessa o SisFIES desde 02/10/2012, conforme mostra a consulta [...]. Esta estudante está com os repasses bloqueados por motivo de óbito, desde a data de 24/09/2014, conforme mostra a consulta [...].

- CPF: \*\*\*212.338-\*\*

A data de óbito da estudante é 29/11/2012. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A terceira linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 12/07/2013, porém não validado pela estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.

Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.

Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.

- CPF: \*\*\*.079.415-\*\*

A data de óbito da estudante é 27/10/2012. Em 03/08/2012 (antes do óbito) o email de acesso ao SisFIES foi alterado para [...] conforme pode ser visto pela consulta [...]. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quarta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento

*solicitado pela CPSA em 11/07/2013, porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.789.358-\*\*

*A data de óbito da estudante é 26/05/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quinta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 03/04/2014 porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.075.076-\*\*

*A data de óbito é 21/08/2012. O estudante possui um único aditamento, conforme pode ser visto pela consulta [...]. O primeiro registro retornado acima trata-se da inscrição . O segundo registro é o único aditamento do estudante.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data do óbito é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.881.006-\*\*

*A data de óbito do estudante é 06/03/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...].*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*



*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência do óbito é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: *\*\*\*.072.537-\*\**

*A data do óbito é 06/01/2007. O estudante fez inscrição e 4 aditamentos após a data do óbito, conforme mostra a consulta [...]. O primeiro registro retornado acima trata-se da inscrição. Ela foi concluída pelo estudante em 31/07/2012. Os quatro registros seguintes referem-se aos aditamentos dos semestres 1/2013, 2/2013, 1/2014 e 2/2014, todos eles validados pelo estudante após a data do óbito.*

*Em verificação na Receita Federal, existem 1447 pessoas homônimas, dentre as quais 7 são falecidas. Para verificação da ocorrência, será solicitado à Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) da instituição de ensino de cópia de toda a documentação pertinente ao estudante, como documentos de identificação, comprovantes de renda, local de trabalho e de endereço, como também a documentação acadêmica, a exemplo do histórico escolar. Também será diligenciado o agente financeiro para obtenção de cópia dos documentos de identificação do estudante e do contrato de financiamento.”*

*A maior parte dos casos foi justificada. Quanto ao grupo educacional que realizava inscrição/aditamento em nome de seus estudantes, foi apresentado pela unidade auditada o Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público Federal, a fim de que tal procedimento não viesse mais a ocorrer.*

*Devido à baixa materialidade do caso restante, o mesmo precisa ser tratado pontualmente pela SESu e pelo FNDE, não ensejando recomendação estruturante por parte desta CGU. Para tanto, foi emitida Nota de Auditoria com essa finalidade. (grifamos)*

77. Comentário: Entendemos que este procedimento poderia ter sido adotado durante o acompanhamento da gestão. No geral, são apontamentos de baixa ou nenhuma materialidade/relevância frente aos 732.157 contratos firmados em 2014.

78. Reforça-se o indicativo de impertinência da constatação pelo fato de a grande maioria dos apontamentos feitos decorrentes do cruzamento de dados feitos pela CGU não se confirmou como falhas ou irregularidades na concessão do financiamento, estando todos os 732.157 financiamentos em conformidade com as normas do Programa, à exceção dos 13 (treze) casos de concessão com garantia exclusiva pelo FGEDUC para os quais a falha identificada já se encontra devidamente regularizada. Tais fatos demonstram, de forma irrefutável, a boa estrutura de controle e segurança aplicada na execução do Programa por meio do Sistema Informatizado do Fies (SisFies), principal instrumento de concessão de financiamento com recursos do Programa.

#### ***1.1.1.5 CONSTATAÇÃO***

*Detecção de 258 beneficiários do FIES cuja renda familiar superava 20 salários mínimos na RAIS (grifamos)*

79. Comentário: Tecnicamente, a detecção não é de per si uma impropriedade ou mesmo um apontamento digno de registro como informação em relatório, eis que entendemos fundada em dados preliminares, não validados/confirmados num devido processo administrativo, em que se garanta a ampla defesa e o contraditório tanto das CPSAs envolvidas quanto dos estudantes financiados.

### **Fato**

*Foi verificado se o critério de renda máxima do grupo familiar do estudante beneficiário do FIES, previsto no art. 9º, IV, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, foi observado. Para tanto, efetuou-se o cruzamento de dados entre o SisFIES e a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS-2013.*

*O cruzamento objetivou comparar as informações de renda declaradas pelos estudantes no SisFIES com as informações registradas na RAIS por empregadores e cadastradas em CPF de membros dos seus respectivos grupos familiares, igualmente declarados pelos estudantes.*

*Foram encontrados 258 registros em que as informações da RAIS divergiam a maior do registrado pelos beneficiários de financiamento no SisFIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos. (grifamos)*

80. Comentário: Para verificação das divergências é necessário que o órgão auditor disponibilize os dados completos para condução dos procedimentos, tais como CNPJ da fonte pagadora, renda constante da base consultada, etc, o que até o momento não foi completamente disponibilizado.

### **Causa**

*Deficiência ou descompromisso das CPSA na validação dos critérios de seleção dos alunos; supervisão limitada. (grifamos)*

81. Comentário: Entendemos que a causa não se encontra fundamentada nos fatos, o que vem a generalizar indevidamente as condutas de parceiros do Fies. Referida conclusão só é possível após a conclusão de processo administrativo, caso a caso, em que sejam atendidos os primados da ampla defesa e do contraditório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:*

*“A verificação da renda do grupo familiar do estudante financiado, de acordo com os regramentos atuais do Programa, está a cargo da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento nas instituições de ensino. Como mecanismo de aperfeiçoamento dessa verificação, está em debate com os agentes financeiros do Fies a realização da verificação de renda também nos bancos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 22, de 2014, como também a integração com outras bases do governo federal, como a própria RAIS [...]. No âmbito do FNDE foi instituído grupo de trabalho por meio da Portaria nº 51, de 19.2.2015, para, dentre outras atribuições, avaliar e propor soluções de parcerias envolvendo algumas dessas alternativas.”*

### **Análise do Controle Interno**

*O sucesso de uma política pública depende de esta que atinja o seu público alvo e, no caso no FIES, a validação dos critérios de elegibilidade cumpre com esse objetivo. Portanto, é relevante que os mecanismos de verificação das condições socioeconômicas dos beneficiários sejam os mais robustos possíveis.*

*No tocante à composição das CPSA, temos a seguinte disposição prevista na Portaria Normativa MEC nº 01/2010:*

*“Art. 23 A CPSA será composta por cinco membros, dentre os quais, dois representantes da instituição de ensino, dois representantes da entidade máxima de representação estudantil da instituição de ensino e um representante do corpo docente da instituição de ensino.*

*[...]*

*§ 5º A CPSA poderá contar com uma equipe de apoio técnico, composta por até 10 funcionários efetivos da IES e lotados no mesmo local de oferta de curso da CPSA. (Redação dada pela Portaria Normativa 5/2013/MEC)”*

*Salienta-se que muitos dos representantes das CPSA previstos normativamente possuem interesse direto ou indireto de que as vagas ofertadas sejam todas ocupadas, pois delas decorrem a própria fonte de renda das instituições de ensino. Salienta-se, portanto, a necessidade de monitoramento amostral e periódico das verificações a cargo das CPSA, a fim de que haja controle sobre a atuação das mesmas. Ainda de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, temos a seguinte disposição relativa à avaliação atual dos critérios de elegibilidade:*

*“Art. 24 São atribuições da CPSA:*

*[...]*

*III - analisar e validar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno no módulo de inscrição do SisFIES, bem como da documentação por este apresentada para habilitação ao financiamento estudantil, na forma da Lei nº 10.260/2001 e demais normas que regulamentam o FIES;*

*[...]*

*§ 4º Os membros da CPSA e os integrantes da respectiva equipe de apoio técnico responderão administrativa, civil e penalmente, respondendo solidariamente a instituição de ensino e a respectiva mantenedora, nos termos da legislação aplicável. (Redação dada pela Portaria Normativa 5/2013/MEC)”*

*Dentre as alternativas estudadas pela UJ, destaca-se a implementação de cruzamento de dados pela DTI/MEC, a exemplo do trabalho desenvolvido por esta CGU, o que facilitaria no diagnóstico de indícios de irregularidade e permitiria uma atuação direcionada.*

*Outra alternativa apresentada pelos gestores seria a adoção de um segundo ponto de verificação dos critérios de renda, efetuada pelos agentes financeiros. Um ponto de verificação adicional, independente da IES, poderá aumentar o controle e a fidedignidade das informações prestadas pelos estudantes. No entanto, os agentes financeiros atualmente não participam dos riscos relativos aos contratos firmados e, igualmente às instituições de ensino, possuem interesse nos financiamentos, pois deles dependem sua remuneração (taxa de administração).*

*Reitera-se, portanto, a necessidade de acompanhamento de, ao menos, parte das validações efetuadas pelas CPSA e, conseqüentemente, de que as penalidades sejam aplicadas em casos não cumprimento de suas atribuições, conforme prevê o §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010.*

#### **Recomendações:**

*Recomendação 1: Apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; adotar procedimento não simplificado no*

*período de aditamento caso seja necessário validar informações de estudantes; avaliar a aplicação de penalidades às CPSA conforme determina o §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010; e suspender financiamentos concedidos indevidamente, conforme prevê o §6º do art. 4º da Lei 10.260/2001 e Parágrafo Único do art. 16 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. (grifamos)*

82. Comentário: No que concerne ao dispositivo legal supradestacado, cumpre informar que pela ordem jurídica estabelecida, quanto à responsabilidade administrativa, não se aplica. Ademais, a responsabilidade e a consequente sanção não se aplica à CPSA, mas sim à IES ou à mantenedora da IES. Quanto à suspensão cautelar de financiamentos, informamos que, identificada em processo administrativo a falsidade ideológica, o contrato deve ser encerrado, sendo o termo correto “encerramento de contrato”.

*Recomendação 2: Estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de seleção cuja validação compete às CPSA, a fim de sanar eventuais deficiências existentes; suspender financiamentos irregulares; e punir as CPSA que reiteradamente não cumpram com suas obrigações.*

83. Comentário: No que concerne ao estabelecimento de rotina de verificação do atendimento dos critérios de concessão de financiamento, e não de seleção como supra destacado, cumpre informar que está condicionada à apropriação de dados pela UJ a partir dos trabalhos do GT da Recomendação 3 e que a análise deve ser da data da conclusão da inscrição, já que os critérios de renda são aferíveis, pela caracterização normativa do Fies, no momento de concessão do financiamento. Quanto à punição da CPSA, entendemos ser responsabilidade afeta à mantenedora.

*Recomendação 3: Apresentar planejamento e cronograma das atividades a serem realizadas pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria FNDE nº 51, de 19/02/2015, com definição de etapas, produtos esperados e agentes responsáveis.*

84. Comentário: Solicitamos seja avaliada a possibilidade de recomendar a constituição de GT de SESu e FNDE com MPOG e MF para essa tarefa.

#### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

**Uso indevido do Fundo Garantidor de Crédito Educativo (FGEDUC) como garantia exclusiva por 13 beneficiários. (grifamos)**

##### **Fato**

*A concessão do FGEDUC como garantia exclusiva é regulamentada no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. É devida para: estudantes matriculados em curso de licenciatura; bolsistas parciais do PROUNI optantes por inscrição no FIES no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa; e estudantes que possuam renda mensal familiar bruta per capita de até um salário-mínimo e meio.*

*Realizada a avaliação das regras de negócio vigentes no sistema, foram identificados 15 registros de alunos que possuíam FGEDUC e, no entanto, não se enquadravam em nenhuma das três tipologias definidas como possíveis beneficiários.*

## **Causa**

*Falhas de implementação, no SisFIES, das regras de negócio relativas ao uso da garantia exclusiva.*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:*

*“Dos 15 registros encontrados, verificou que:*

- *10 referem-se a um erro no sistema, descrito abaixo:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo a primeira aba, onde é verificada sua condição de bolsista. Ele não tinha nenhum outro critério que habilitasse o FGEDUC, como renda menor que 1,5 salários mínimos ou estudante de licenciatura;*
  - *O estudante não prosseguiu com a inscrição;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado pela primeira aba, foi direto para a segunda;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém mesmo assim disponibilizou a opção de FGEDUC, incorretamente, permitindo que o estudante selecionasse esta opção e concluísse a inscrição.*
- *3 referem-se a outro erro no sistema, similar ao disposto acima:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo todas as abas, selecionando a opção de FGEDUC a qual tinha o direito;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado por todas as abas, foi direto para a conclusão;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém não exigiu que o estudante selecionasse outro tipo de garantia, incorretamente.*
- *2 referem-se a alterações no tipo do curso no e-MEC APÓS a conclusão da inscrição, ou seja, o sistema está em conformidade.*

*Informamos que as correções referentes aos 13 registros inconsistentes estão sendo realizadas, sendo disponibilizadas para homologação do agente operador tão logo forem finalizadas, consistente na marcação dos contratos para que, no próximo aditamento de renovação, seja exigida a apresentação de fiador”.*

### **Análise do Controle Interno**

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI em relação aos dois registros em que houve mudança do curso de licenciatura para bacharelado após a conclusão da inscrição pelos estudantes, sem que estes a tenham solicitado.*

*Em relação aos demais 13 casos, a própria DTI alega haver duas falhas nas regras do sistema, as quais estão sendo corrigidas. A marcação para aditamento não simplificado, mencionada pelos gestores, fará com que os estudantes ora identificados sejam obrigados a apresentar fiadores para manutenção dos seus financiamentos.*

*Importa ressaltar que a correção dos erros apontados visa a garantir que o uso da garantia exclusiva seja aplicado apenas nos casos previstos no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*Pretende-se, dessa maneira, evitar o risco de uso fraudulento da brecha identificada pela equipe de auditoria e, conseqüente, previne-se também eventual sobrecarga do FGEDUC em detrimento das fianças convencional e solidária. (grifamos)*

85. Comentário: Entendemos que a ação preventiva poderia ter sido realizada tempestivamente pela Equipe da CGU, por meio de acompanhamento da gestão do Fies.

***Recomendações:***

*Recomendação 1: Implantar os controles necessário no SisFIES de modo a não permitir o uso da garantia exclusiva por FGEDUC nos casos de alunos que não se enquadrem nos critérios previstos no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa nº 10/2010.*

*Recomendação 2: Impor o aditamento não simplificado para os estudantes identificados como beneficiários indevidos da garantia exclusiva pela CGU, para que estes apresentem fiadores no próximo aditamento. (grifamos)*

86. Comentário: Embora pertinente, a constatação é inexpressiva frente ao escopo dos exames - 732.157 contratos - causando impacto desproporcional no conceito do Fies. No geral, são apontamentos de baixa ou nenhuma materialidade/relevância (0,0018%) frente aos 732.157 contratos firmados em 2014.

87. Adicionalmente, vale pontuar novamente, acerca do poder de indução a opinião com o uso de qualificantes na manchete.

88. A manchete informa 13 e o texto relata 15 registros.

89. Por fim, informamos que a DTI/MEC efetuou a correção do problema na funcionalidade do SisFIES e o agente operador FNDE concluiu a homologação e autorizou a publicação em ambiente de produção. Ressalta-se que a comprovação dos ajustes da funcionalidade poderá ser apresentada na próxima reunião de busca conjunta de solução com a CGU.

90. Assim, entendemos que a Recomendação 1 perdeu seu objeto, já que o Sisfies já possui este controle para não permitir FGEDUC para estudantes que não possuem direito.

91. Quanto à Recomendação 2, entendemos ser a mesma inexecutável por falta de previsão legal.

### ***1.1.1.7 CONSTATAÇÃO***

#### ***Existência de 2576 beneficiários sem fiadores ou outra forma de garantia dos financiamentos***

92. Comentário: Vale frisar que ao longo da própria constatação a Equipe da CGU reconhece que não há ação preventiva deveria ter sido realizada tempestivamente pela Equipe da CGU, por meio de acompanhamento da gestão do Fies. Ademais, a constatação, se fosse pertinente, seria inexpressiva frente ao escopo dos exames - 732.157 contratos - causando impacto desproporcional no conceito do Fies.

93. Entendemos que o apontamento carece de fundamentação legal uma vez que impõe ao Fies requerer registro de garantias daqueles que foram delas dispensados mediante decisão judicial - e mesmo que fossem pertinentes seriam apontamentos de baixa ou nenhuma materialidade/relevância (0,35%) frente aos 732.157 contratos firmados em 2014 e de fácil resolução, não se justificando registro negativo nas contas do Fundo. Entendemos se tratar de procedimento que poderia ter sido adotado durante regular acompanhamento da gestão pela CGU, o que ensejaria tempo hábil para a adoção das diligências e demais medidas cabíveis no âmbito do Fies.

94. Portanto, não há falhas na implementação do SisFIES, pois conforme Portaria abaixo o estudante poderá alterar a fiança mediante apresentação de liminar no ato da assinatura do contrato, bem como se o mesmo apresentar uma liminar de inexigibilidade de fiança:

*Portaria nº 10, de 30 de Abril de 2010*

*“§ 4º É facultado ao estudante alterar a modalidade de fiança inicialmente escolhida dentre as previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo até a formalização do contrato de financiamento.*

95. No âmbito do Estado do Mato Grosso, permanece vigente a decisão liminar concedida pela 5ª Vara Federal de MT, no bojo do processo nº 2005.36.00.012414-2, que afastou a exigência de fiador, em que pese a exigência prevista na Lei nº 10.260/2001 e o posicionamento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp nº 1.155.684/RN, de 18.5.2010. Dessa forma, todos os financiamentos contratados naquela Unidade da Federação são realizados sem a apresentação de fiador, salientando que, na eventual reversão da referida decisão, os estudantes beneficiados pela medida serão obrigados a apresentar a garantia de fiança para dar continuidade ao Fies.

#### ***Fato***

*Foram avaliados alunos que não possuíam FGEDUC, nem fiador, nem fiança solidária, encontrando-se em situação não prevista normativamente, em que há ausência de cobertura de riscos relativos a eventuais inadimplências.*

*A obrigação em se adotar uma das formas de garantia acima está prevista no art. 5º da Lei 10.260/2001, incisos III e VIII, combinados com os §§ 9º e 11, assim como no art. 10, §§ 1º e 2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*Foram identificados 2576 registros de estudantes que não possuíam nenhuma das garantias acima especificadas.*

#### ***Causa***

*Falhas de implementação, no SisFIES, das regras de negócio relativas ao cadastro do tipo de fiança, quando há mudança autorizada na agência bancária.*

*Falta de gerenciamento de riscos no que diz respeito à eventual inadimplência de alunos beneficiados pela Justiça. (grifamos)*

96. Comentário: Entendemos que a causa não procede, considerando que não haveria condição de se estabelecer regras de negócio restritivas à mudança do tipo de fiança ou mesmo à sua exclusão por força de decisão judicial sem devida previsão legal neste sentido.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Indagada a se manifestar, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir, nas quais os CPFs foram descaracterizados para preservar a identidade dos estudantes.

*“Dos 2.576 registros, 2.569 têm direito à liminar de inexigibilidade de fiador, conforme mostra a consulta a seguir:*

*[...]*

Os 7 registros restantes são:

- CPF: \*\*\*.128.262-\*\*:

*O estudante foi enviado ao banco em 20/01/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*

- CPF: \*\*\*809.341-\*\*

*O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião dos dois aditamentos subsequentes à contratação, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...]. Entretanto, o fiador está sendo excluído todas as vezes que a contratação do aditamento retorna do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.*

- CPF: \*\*\*.657.650-\*\*

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 22/05/2015.*

- CPF: \*\*\*.856.446-\*\*

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 23/04/2015.*

- CPF: \*\*\*.791.661-\*\*

*O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*

- CPF: \*\*\*.594.351-\*\*

*O estudante foi enviado ao banco em 12/09/2014[...].Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de*



garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião do aditamento, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...]. Entretanto, o fiador foi excluído quando a contratação do aditamento retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.

- CPF: \*\*\*.334.024-\*\*

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 24/04/2015.”*

Questionada, ainda, sobre o como funciona o processo de inserção de fiador “via integração” e o motivo de alguns deles só terem a inserção realizada em 2015, a DTI se pronunciou conforme a seguir:

*“Informamos que a integração entre o SisFIES e os bancos, no que tange ao cadastro de fiadores, ocorre da seguinte forma:*

- *O estudante opta, no SisFIES, pelo tipo de fiança desejado (Convencional, Solidária ou FGEDUC, se tiver o perfil adequado). Caso opte pela fiança convencional, deve informar o(s) fiador(es);*
- *As informações de tipo de fiança e dos fiadores (este último quando opta por convencional), são enviadas via arquivo ao banco escolhido pelo estudante;*
- *No momento da contratação, o estudante pode alterar tanto o tipo de fiança quanto alterar/informar novos fiadores (no caso de fiança convencional);*
- *No retorno da contratação pelo banco, o SisFIES se apropria das informações de tipo de fiança e de fiadores;*

*Para os casos relatados [...], os estudantes optaram por fiança solidária no SisFIES e assim foram encaminhados ao agente financeiro. No momento da contratação, alteraram o tipo de fiança para “fiança convencional”, incluindo as informações dos fiadores.*

*A contratação ocorreu normalmente e os dados dos fiadores retornaram para serem absorvidos pelo SisFIES, O tipo de fiança dos estudantes foi alterada para “fiança convencional” corretamente, mas por um erro na rotina que importa os dados dos fiadores, os mesmos não foram importados. O erro consistia em somente importar os fiadores de inscrições que já estavam na situação “Contratada”. Como a situação só é alterada após a importação dos fiadores, os mesmos não foram importados, fazendo com que o tipo de fiança dos estudantes ficasse igual a “fiança convencional” mas sem a identificação de quem eram os fiadores.*

*Vale ressaltar que este erro só ocorria quando o tipo de fiança havia sido enviada como solidária e o banco a retornava como convencional.*

*Após a correção do erro, foram executadas rotinas para correção das inscrições afetadas. Esse é o motivo pelo qual alunos inscritos em 2014 só tiveram seus fiadores apresentados em 2015.”*

### **Análise do Controle Interno**

*Em relação aos três casos de estudantes cujos fiadores entraram “via integração”, não foi possível aferir as informações prestadas pela DTI de que as inclusões foram*

realizadas em 2015, uma vez que a base utilizada para análise contempla o exercício de 2014, objeto deste trabalho de auditoria anual de contas. (grifamos)

No tocante ao erro de rotina mencionado pelos gestores que obriga a inclusão dos fiadores “via integração”, é necessário que se aprimorem os mecanismos de validação das fianças após contratação bancária, para que não venham a ocorrer mais casos de alunos que permaneçam mais de um ano sem registro de fiador no sistema SisFIES.

Ao todo, foi exposto que os demais 2.573 estudantes entraram por meio de liminares de inexigibilidade, algumas delas apresentadas somente quando da contratação junto às instituições financeiras. (grifamos)

Não obstante deva o gestor acatar as liminares e realizar as inscrições sem fiadores, ainda que em situação não prevista normativamente, cabe destacar que a ausência de relação desses estudantes com qualquer tipo de garantia é indesejada, pois eles ficam “a descoberto”, isto é, não fazem parte da previsão do FGEDUC, pois sequer estão marcados como alunos garantidos por este fundo, nem possuem fiança convencional ou solidária.

Em última instância, os riscos atribuídos a estes estudantes são suportados, em parte, pelo próprio FGEDUC e pelo FIES, senão vejamos:

- De acordo com o art. 5º da Lei 10.260/2001, temos as seguintes disposições:

**“Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:**

[...]

**III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino;**

**VI - risco: as instituições de ensino participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)**

**b) 30% (trinta por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)**

**c) 15% (quinze por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)**

[...]

**VIII - possibilidade de utilização pelo estudante do Fundo de que trata o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, cabendo ao Ministério da Educação dispor sobre as condições de sua ocorrência de forma exclusiva ou concomitante com as garantias previstas no inciso III. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013) [FGEDUC]**

[...]

§ 9º *Para os fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, o estudante poderá oferecer como garantias, alternativamente: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).*

*I – fiança; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).*

*II – fiança solidária, na forma do inciso II do § 7º do art. 4º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).*

[...]

§ 11. *A utilização exclusiva do Fundo de que trata o inciso VIII do caput para garantir operações de crédito no âmbito do Fies dispensa o estudante de oferecer as garantias previstas no § 9º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)*  
*(grifos não presentes no original)*

- Por seu turno, a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, assim dispõe:

*Art. 3º As mantenedoras de instituições de ensino que aderirem ao FIES participarão do risco do financiamento, como devedoras solidárias, nas condições e percentuais definidos nas alíneas "b" e "c" do Inciso VI do art. 5º da Lei nº 10.260/2001 e nas demais normas que regulamentam o FIES. (Redação dada pelo(a) Portaria Normativa 21/2010/MEC)*

§ 1º *O risco das mantenedoras será coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), previsto no inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e constituído nos termos do estatuto aprovado em assembleia de cotista, quando se tratar de financiamento concedido a estudante: (Redação dada pela Portaria Normativa 3/2014/MEC)*

[...]

§ 3º *O risco sobre a parcela do financiamento não garantida pelo FGEDUC será coberto pelo FIES e pela mantenedora, nas condições definidas nas alíneas "b" e "c", do inciso VI, do art. 5º da Lei nº 10.260/2001. (Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC)*  
*(grifos não presentes no original)*

*Em outras palavras, importa ressaltar a necessidade de que tais situações, embora não previstas normativamente, possam ser acauteladas por motivos fáticos: histórico de liminares; conhecimento de novas decisões judiciais; previsão de financiamentos solicitados e concedidos; entre outros.*

*O gerenciamento de riscos do programa no que diz respeito à inadimplência precisa levar tais casos em consideração, a fim de mitigar riscos de insolvência.*

#### **Recomendações:**

*Recomendação 1: Implantar mecanismos no SisFIES que impeçam o registro de estudantes sem nenhum tipo de fiança ou garantia alternativa, ainda que haja alteração desse mecanismo quando da contratação do financiamento na agência bancária. .*

97. Comentário: Entendemos que a recomendação é inexecutável por falta de amparo legal, considerando a possibilidade de isenção da fiança por via judicial.

98. Ademais, informamos que atualmente o mecanismo da integração com os Agentes Financeiros (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) ocorre através de troca de arquivos, sendo que uma nova tecnologia será implementada para o SisFies 2.0, onde a integração será através de *webservices*.

*Recomendação 2: Realizar avaliação de riscos e estabelecer mecanismos de garantia para estudantes beneficiados por decisões judiciais que prevejam inexigibilidade de fiança, a fim de evitar que eventual inadimplência desses alunos possa comprometer a estabilidade financeira e orçamentária do Fundo.*

99. Comentário: Entendemos que a recomendação é inexequível por impertinente considerando a imponderabilidade da incidência de isenção da fiança por via judicial.

100. Adicionalmente, importa lembrar que o risco da mantenedora já está garantindo—pela garantia proporcionada pelo FGEDUC e diretamente pela reserva para esse fim de 1, 2 e 3% do montante do valor correspondente aos títulos repassados à mantenedora, conforme art. 17 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 22 de Janeiro de 2010:

*“Art. 17. A título de garantia do risco sobre os financiamentos, a mantenedora, ao aderir ao FIES, autoriza o agente operador a bloquear CFT-E de sua propriedade, em quantidade equivalente ao percentual assim definido: (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)*

*I - 1% (um por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado maior do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;*

*II - 2% (dois por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;*

*III - 3% (três por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;”*

#### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

##### **Concessão de 319 financiamentos a estudantes matriculados em 7 cursos com conceito SINAES inferior a 3 (grifamos)**

101. Comentário: Entendemos que tal constatação foi elaborada a partir da adoção, pela Equipe da CGU, de sistema não previsto no normativo pertinente. E mesmo que estivesse correto não seria materialmente relevante para imputar à gestão do Fies, pois representa 0,04% dos contratos firmados no exercício de 2014.

#### **Fato**

*Os estudantes só podem adquirir financiamento em cursos com conceito SINAES igual ou superior a 3. Tal restrição está contida no art. 1º, §1º da Portaria Normativa nº 01/2010. A aferição do conceito SINAES é estabelecida no Art. 1º, §2º da referida Portaria, considerando-se, na ordem:*

*I - o Conceito de Curso (CC);*

*II - o Conceito Preliminar de Curso (CPC), na hipótese de inexistência do CC;*

*III - o conceito obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), na hipótese de inexistência do CC e do CPC.*

Há ainda duas exceções previstas nos §§ 4º e 8º do mesmo artigo, e transcritas a seguir:

*“§ 4º O curso cujo ato regulatório mais recente seja "Autorização", segundo cadastro e-MEC, poderá ser financiado por meio do Fies até o momento que obtenha o conceito CC, CPC ou ENADE. A partir de então, passará a ser regulamentado conforme o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. (Redação dada pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)*

*§ 8º Na hipótese do curso não possuir avaliação positiva no CC e possuir avaliação positiva no CPC, conforme disposto no § 1º deste artigo, será autorizada a concessão de financiamento por meio do Fies desde que o CPC do curso seja posterior ao CC. (Acrescentado pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)”*

*O cruzamento foi realizado entre a base do FIES e a do SIANES, fornecida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Inicialmente, foram encontrados 70 cursos e 1298 inscrições que não atendiam o critério estabelecido.*

### **Causa**

Problemas de carregamento da base histórica dos dados do SINAES utilizados para avaliação dos cursos passíveis de financiamento pelo FIES. (grifamos)

102. Comentário: Entendemos que a causa não está fundamentada, eis que os fatos não demonstram haver problemas de carregamento. Os dados do INEP correspondem a uma etapa do processo de avaliação e não a sua conclusão. As avaliações válidas no âmbito do FIES são aquelas homologadas na estrutura definida pelo SINAES e publicadas no Portal E-MEC, sendo a responsabilidade desses últimos atos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) do MEC, estrutura distinta das equipes da SESu/MEC e FNDE responsáveis pela gestão do Fies.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Indagada a se manifestar, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir: “Em análise, segue a relação de cursos pertinentes aos contratos relacionados na planilha. Conforme quadro abaixo, informamos que não encontramos inscrições realizadas com nota menor que 3.”*

<b>Posicionamento</b>	<b>Qtde cursos</b>	<b>Qtde inscrição</b>
<i>Conforme regra quando o CC possui a nota menor que 3, o sistema verifica a data de publicação do CPC, se for mais recente (que é o caso) vale o CPC</i>	1	98
<i>Em 26/12/2014, o Gestor do EMEC solicitou a alteração do curso de 1152252 para 83126.</i>	1	24
<i>Em 27/12/2014 marcaram nota menor que 3. Conforme regra, os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	18	601
<i>Não há nota e conforme regra os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	3	26
<i>Não encontramos redução de nota abaixo de 3 em 2014</i>	25	28
<i>Posicionamento na aba - análise - nota menor</i>	2	12
<i>Ocorreu redução da nota apenas em 27/12/2014</i>	20	509

Foram anexadas, ainda, planilhas descrevendo em qual situação descrita acima se enquadrava cada curso.

### **Análise do Controle Interno**

Realizada nova consulta com base atualizada pelo INEP, referente aos cursos em questão, foi acatada a maior parte das justificativas, uma vez que os conceitos de 2013 foram publicados no Diário Oficial da União apenas em dezembro de 2014, sem os quais não seria possível vetar as inscrições. (grifamos)

Os conceitos preliminares dos cursos – CPC e o resultado obtido pelas instituições de ensino superior no ENADE podem ser obtidos também na internet, no endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores>.

Para alguns cursos, no entanto, as justificativas não foram acatadas, conforme demonstração abaixo:

- Para a IES de código 76, curso de código 20229, foi alegado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, já havia a atribuição de conceito 2 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2007. Foram efetuadas 6 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 51339, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. O curso, no entanto, não possui conceito CC e o último CPC, de 2010, foi 2. Foi efetuada uma inscrição neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 84352, foi alegado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, já havia a atribuição de conceito 1 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2010. Foram efetuadas 95 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 457, curso de código 18451, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. O curso, no entanto, possui conceito CC - 2012 igual a 2. Foram efetuadas 84 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 1701, curso de código 25232, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 26/02/2015. No entanto, o curso possuía, anteriormente, ENADE-2011 e CPC-2011, ambos com conceito 2. Foram efetuadas 11 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 480, curso de código 9805, foi alegado que o curso possui CPC maior ou igual a 3, posterior ao CC que inviabilizaria a inscrição. O histórico do curso é: ENADE-2007, conceito 2; CPC-2007, conceito 2; CC-2009, conceito 2; ENADE-2010, conceito 2; CPC-2010, conceito 3, CC-2010, conceito 2. Em outras palavras, ambas as avaliações CC e CPC se referem ao mesmo exercício, tornando insubsistente a alegação formulada. Foram efetuadas 98 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 692, curso de código 83126, foi alegado que o gestor solicitou a alteração do curso no E-MEC, em virtude de “saneamento cadastral” e que tal alteração só ocorreu em 26/12/2014. Este curso possui CPC-2012 igual a 2. Foram efetuadas 24 inscrições neste curso em 2014.

Ao todo, consideram-se irregulares inscrições em 7 cursos, totalizando 319 registros de estudantes. Quatro destes cursos tiveram novo conceito preliminar – CPC-2013 – publicado em dezembro de 2014, impactando nas inscrições de 2015 em diante.

Ressalta-se que, enquanto política pública financiada pelo governo, deve-se prezar pela qualidade dos cursos nos quais os beneficiários do FIES se matriculam. Trata-se de uma forma de impulsionar a qualidade do ensino superior no país. – 732.157 contratos (grifamos)

103. Comentário: Primeiramente, entendemos que a análise feita apresenta desproporcionalidade, considerando que foram detectadas 319 ocorrências num universo de 732.157 contratos examinados sob este aspecto, representando um impacto de 0,04%.

104. Além disso, conforme há pouco informado, não há problema da base histórica utilizada no FIES, pois utilizamos a base que o e-MEC disponibiliza. Nesse sentido, compreende-se que para fins de auditoria do Sistema Informatizado a avaliação seja realizada na base e-MEC de responsabilidade da SERES/MEC, e não diretamente na base SINAES pertencente ao INEP.

**Recomendações:**

*Recomendação 1: Atualizar a base de dados do FIES com todos os conceitos históricos do SINAES, de modo a corrigir eventuais inconsistências de registros. Estabelecer metodologia de atualização da base de dados em relação à atualização dos conceitos dos cursos.*

105. Comentário: Considerando o exposto acima, entendemos que a recomendação é inexequível e desproporcional. Adicionalmente, cumpre informar conforme já exposto, que a responsabilidade da atualidade das informações no Cadastro e-MEC é da SERES e não, da UJ. Compete à SERES buscar interlocução com o INEP, autarquia responsável pelo Sinaes, para manter o e-MEC atualizado. Vale lembrar que o atraso na atualização dos dados do e-MEC extrapola a competência dos gestores do Fies.

**1.1.1.9 - CONSTATAÇÃO**

*Ausência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários nas normas do programa.*

106. Comentário: Entendemos se tratar de falha conceitual por parte da Equipe da CGU em relação ao Fies, uma vez que havia critérios em 2014. Este Ministério diverge do entendimento da Equipe da CGU pela ocorrência de restrição orçamentária e financeira do Fies em 2014. A causa apontada pela Equipe da CGU não está sustentada em evidências, uma vez que não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.

107. Ademais, a alegada ausência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários não deve prosperar, na medida em que não havia limitação no número de financiamentos concedidos no ano de 2014, atendidos os critérios de elegibilidade definidos em lei e normativos.

108. Por outro lado, a recomendação por tornar perene a base normativa do Fies não se configura viável na medida em que a política pública pressupõe evoluções e aperfeiçoamentos ao longo de sua execução, o que demanda constantes revisões na base normativa de regência do Programa, tendo o MEC e o FNDE mandato legal para essa finalidade, na forma da Lei 10.260/2001.

**Fato**

*Para casos de limitação de financiamento, as normas do FIES precisam prever critérios objetivos para seleção dos alunos e oferta de cursos. Nesse sentido, é deficiente a Portaria Normativa MEC nº 10/2010, que “dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)” [sic]. Tal fato foi evidenciado diante da restrição orçamentária e financeira que o FIES passou a ter a partir do exercício de 2015, que, no entanto, não é objeto desta auditoria anual de contas. (grifamos)*

109. Comentário: Questionamos como pode ser evidência do fato e ao mesmo tempo não ser objeto da auditoria.

*Referida portaria apenas delimita a possibilidade de limitação de oferecimento de financiamentos em função de: restrição orçamentária ou financeira; limite de recurso eventualmente estabelecido por mantenedoras de instituições de ensino superior; e disponibilidade financeira do FGEDUC. Tais disposições se encontram no art. 1º, §5º e art. 3º, caput e §§ 1º, 2º e 3º da referida Portaria. Além destas, há apenas restrições e vedações de caráter geral, válidas inclusive para os casos em que a demanda por financiamento é menor do que a oferta disponível.*

*Por consequência, a seleção de novos beneficiários do FIES no 1º semestre de 2015 obedeceu apenas à ordem de solicitação dos estudantes. Em suma: enquanto havia recursos disponíveis, os financiamentos foram concedidos; os demais pleiteantes não foram atendidos. Tal fato soma-se a reclamações de estudantes sobre falhas e indisponibilidade do SisFIES durante o período de inscrições.*

*Outro aspecto a ser levado em consideração é que, embora o prazo para realização das inscrições na internet para o 1º semestre de 2015 tenha sido especialmente restrito pela Portaria Normativa MEC nº 02, de 20 de fevereiro de 2015, há que se observar que, em regra, o programa opera no chamado fluxo contínuo, pois de acordo com o art. 2º, caput, da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, a inscrição no FIES pode ser realizada “em qualquer período do ano, de janeiro a junho, para o financiamento relativo ao primeiro semestre, e de julho a dezembro, para o financiamento relativo ao segundo semestre do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies – Sisfies”. Ou seja, o programa não prevê que a ordem de solicitação dos pleiteantes deva ser levada em consideração para o oferecimento dos financiamentos: ao contrário, a regra geral prevê que os alunos podem solicitá-los a qualquer tempo. Notadamente, tal regra não é adequada para os casos de limitação de oferta.*

*Quanto aos cursos oferecidos, a Portaria Normativa MEC nº 02/2015, dispôs apenas que “o agente operador do FIES utilizará indicadores de desempenho e de qualidade de instituição de ensino superior aderentes ao Programa para fins de concessão do financiamento, mediante a implementação de mecanismos específicos no Sisfies”, carecendo de detalhamento de quais indicadores de desempenho e qualidade seriam utilizados. No exercício de 2014, não existia sequer esta previsão.*

*Em suma, apesar de tais lacunas normativas não terem afetado a execução do programa em 2014, em razão de todos os pleiteantes que satisfaziam as regras gerais terem efetuado o financiamento, é necessário o aprimoramento das regras para os exercícios subsequentes.*

### **Causa**

*Avaliação inadequada de crescimento potencial do FIES, bem como dos riscos associados a este crescimento; morosidade da gestão no estabelecimento de regras de seleção do programa quando do aumento da demanda acima da capacidade de oferta de financiamentos. (grifamos)*

110. Comentário: Entendemos que a causa não se encontra sustentada em evidências – não foi demonstrada qual avaliação governamental teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada a apontar, diante da restrição orçamentária e financeira ocorrida em 2015, quais critérios foram utilizados para selecionar os alunos contemplados pelo FIES em 2015,



no tocante a aditamentos e novos financiamentos, bem como a previsão normativa para a seleção dos estudantes, a SESu se manifestou por meio do Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/06/2015, conforme a seguir:

*“Conforme subsidiado pelo FNDE no Ofício 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC (cópia anexa), foi adotada como critério de prioridade a honra de financiamentos formalizados até 31 de dezembro de 2014, mediante o aditamento de contratos de concessão de crédito, e a limitação do número de novos financiamentos, mediante o estabelecimento de contas de novos contratos para o 1º semestre de 2015.*

*Portanto, não tendo havido alteração para os aditamentos de contratos do Fies, não há que se falar em processo seletivo para os contratos já firmados com o Fundo, os quais estão sendo regularmente aditados no vigente semestre, sendo que a Portaria FNDE nº 192, de 27 de maio de 2015, estabeleceu o dia 30 de junho do corrente ano como data final para a realização dos aditamentos de renovação semestral dos contratos de financiamento concedidos pelo Fies, simplificados e não simplificados, do 1º semestre de 2015.*

[...]

*“A Lei nº 10.260, de 2001, dispôs em seu artigo 3º, § 3º que o agente operador estabelecerá os limites de crédito para que as instituições financeiras, na qualidade de agente financeiro, concedam financiamentos com recursos do Fies. Portanto, o FNDE, desde a instituição do programa, contou com a prerrogativa de poder limitar a oferta pelo orçamento global do Fundo.*

*Institui o artigo. 2º, § 3º da portaria normativa MEC nº 10, de 2010, que dispõe sobre os procedimentos de inscrição e contratação do Fies, que a concessão de financiamento deve estar condicionada à possibilidade orçamentária da União.*

Art. 2º (...)

***§3º A concessão de financiamento de que trata esta Portaria é condicionada à existência de limite de recurso disponível da mantenedora no momento da inscrição do estudante, no caso de adesão com limite prevista no art. 26 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, bem como à disponibilidade orçamentária e financeira do FIES.***  
(grifamos)

*Dispôs também, o artigo 3º inciso I, § 1º da Lei 10.260, de 2001, que o MEC tem autonomia para regulamentar as regras de seleção de estudantes a serem financiados pelo Fies, eis que, podendo a concessão abranger até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais nos termos estabelecidos em seu artigo 4º, há que se estabelecer regras para a seleção dos estudantes a serem financiados pelo Fundo.*

*No âmbito desta competência, o MEC editou, dentre outros comandos legais relacionado ao Fies, a Portaria Normativa MEC nº 234, de 2011, que trata do aditamento dos contratos, bem como a Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, que atribui ao agente operador do Fundo a prerrogativa de estabelecer, diretamente no Sisfies, parâmetros relacionados a valores máximos e mínimos para financiamento, inclusive nos aditamentos de renovação semestral.*

Art. 25.....

*§ 2º O agente operador do Fies poderá estipular valores máximos e mínimos para financiamento ao estudante e para adesão das entidades mantenedoras ao Fundo, bem como para os seus respectivos aditamentos, mediante a implementação de mecanismos para essa finalidade no Sistema Informatizado do Fies (Sisfies). (Acrescentado pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)*

*Assim, os parâmetros da seleção vigentes para o ano de 2015 estão dispostos na Portaria MEC nº 2, de 20 de fevereiro de 2015.”*

*Instada a informar sobre a previsão de novos critérios a serem utilizados para seleção de estudantes a partir de 2016, a SESu se manifestou por meio do Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/06/2015, conforme a seguir: (grifamos)*

111. Comentário: Entendemos que a diligência não se coaduna com o objeto da auditoria de contas 2014 do Fies.

*“A seleção de estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies, a partir do primeiro semestre de 2016, será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, observadas as demais normas estabelecidas pelo Ministério da educação. É o que dispõe o artigo 1º da Portaria Normativa MEC nº 7, de 25 de maio de 2015.*

*Tal dispositivo legal altera a redação do caput e revoga os parágrafos do artigo 19, da Portaria normativa MEC nº 10, de 30 de abril, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fies, de modo a tornar o Enem exigência única e indistinta a todos os estudantes que pretendem ser financiados pelo Fies.*

*Considerando a alteração da regra para os professores e estudantes que concluíram seu ensino médio antes de 2010, os quais também deverão se submeter ao Enem a partir de 2016, é que a Portaria Normativa MEC nº 7, de 2015, foi publicada a tempo da inscrição do referido exame, zelando e garantindo a equidade no processo de seleção ao igualar o critério de ingresso do estudante no programa quanto à qualidade do desempenho já exigido em outras políticas públicas federais.*

*Por fim, conforme subsidiado pelo FNDE no Ofício 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC, à exceção da obrigatoriedade de nota mínima no Enem supramencionada, os critérios para acesso ao financiamento estudantil no ano de 2016 ainda não foram definidos no âmbito deste Ministério.”*

*Instada a justificar a necessidade de restrição temporal para o período de inscrições imposta pela Portaria Normativa MEC nº 2/2015, em contraposição ao fluxo contínuo previsto na Portaria Normativa MEC nº 10/2010, a SESu se manifestou por meio do Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/06/2015, conforme a seguir: (grifamos)*

*“A restrição temporal decorreu do estabelecimento de cota de financiamentos para o 1º semestre de 2015 em quantidade inferior à oferta no 1º semestre de 2014, não se justificando a manutenção das inscrições por período superior ao estimado para ocupação da cota disponibilizada.*

*Ou seja, como em qualquer política que visa a atender o interesse público de forma equânime e justa diante de uma realidade de limitação das oportunidades de financiamento pelo Fies, necessária em razão do acúmulo de financiamentos contratados e o compromisso de abertura de novas vagas combinado com o atual contingenciamento orçamentário em razão de ajuste fiscal que restringe os recursos disponíveis para concessão de novos*

*contratos de financiamento, a partir do momento em que o acesso ao financiamento passa a ser concorrido, é razoável a inserção de critérios para além daqueles até então estabelecidos.*

*Considerando que os critérios aduzidos na Portaria Normativa MEC nº 2, de 2015, para adequação da política do Fies ao contingenciamento orçamentário, implicam diretamente corte no quantitativo das vagas ofertadas no período de inscrição, inócua se torna a prorrogação da disponibilização de financiamento para além do momento de divulgação das vagas autorizadas pelo agente operador.*

112. Comentário: Entendemos que diligência não se coaduna com o objeto da auditoria de contas 2014 do Fies.

### **Análise do Controle Interno**

*Pouco após a manifestação proferida por meio do Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/06/2015, algumas medidas para correção dos problemas apontados foram publicadas. A Portaria Normativa MEC nº 08/2015 dispõe sobre o processo seletivo referente ao segundo semestre de 2015 e traz algumas novidades, tal como o uso de um sistema adicional para seleção prévia dos beneficiários – FiesSeleção, cujo preenchimento precede ao já utilizado SisFIES. (grifamos)*

113. Comentário: A Portaria Normativa MEC nº 08/2015 não tem qualquer relação com o apontamento da Equipe de Auditoria. Novamente, trata-se de análise que não se coaduna com o objeto da auditoria de contas 2014 do FIES.

*Na Portaria 08/2015, há previsão de que as mantenedoras devam preencher proposta do número de vagas a serem ofertadas por curso, cujo percentual máximo em relação ao número de vagas totais autorizado pelo Ministério da Educação depende do conceito Sinaes. A efetiva oferta, no entanto, obedecerá ao disposto no art. 7º da referida portaria:*

*“Art. 7º As propostas do número de vagas a serem ofertadas no âmbito do processo seletivo do Fies referente ao segundo semestre de 2015, nos termos do inciso III do art. 5º, serão submetidas à aprovação da SESu-MEC, que adotará os seguintes critérios de seleção:*

- I - disponibilidade orçamentária e financeira do Fies;*
- II - o conceito do curso obtido no âmbito do Sinaes, nos termos do art. 1º da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010;*
- III - cursos prioritários; e*
- IV - regionalidade.*

*§ 1º Em relação ao disposto no inciso II do caput, na seleção realizada pela SESu-MEC, serão priorizados os cursos com conceito cinco e quatro obtidos no âmbito do Sinaes.*

*§ 2º Em relação ao disposto no inciso III do caput, na seleção realizada pela SESu-MEC, serão priorizados os cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e da área de saúde.*

*§ 3º Em relação ao disposto no inciso IV do caput, na seleção realizada pela SESu-MEC, serão priorizados os cursos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal.*

*§ 4º A SESu-MEC poderá definir critérios adicionais que julgar pertinentes, que serão tornados públicos.*

*[...]*

*§ 7º Somente serão ofertadas no processo seletivo do Fies referente ao segundo semestre de 2015 as vagas selecionadas pela SESu-MEC.”*

*Apesar de definidos os critérios, não se observa ordenação entre os mesmos e nem como serão conjugados aos critérios de seleção dos estudantes. Destaca-se, ainda, a possibilidade de adoção de critérios adicionais previstos no §4º do art. 7º, a serem atribuídos pela SESu-MEC, o que pode gerar insegurança jurídica para as mantenedoras participantes do programa.*

*Já o critério de seleção dos alunos está substancialmente elencado no art. 13 da mesma Portaria:*

*“Art. 13. Encerrado o período de inscrição, os estudantes serão classificados na ordem decrescente de acordo com as notas obtidas no Enem, na opção de vaga para a qual se inscreveram.*

*§ 1º A nota de que trata o caput considerará a média aritmética das notas obtidas nas provas do Enem em cuja edição o estudante tenha obtido a maior média.*

*§ 2º No caso de notas idênticas, calculadas segundo o disposto no § 1º, o desempate entre os estudantes será determinado de acordo com a seguinte ordem de critérios:*

*I - maior nota na redação;*

*II - maior nota na prova de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias;*

*III - maior nota na prova de Matemática e suas Tecnologias;*

*IV - maior nota na prova de Ciências da Natureza e suas Tecnologias; e*

*V - maior nota na prova de Ciências Humanas e suas Tecnologias.”*

*As regras de seleção dos alunos é objetiva, porém ainda carece, conforme mencionado anteriormente, de conjugação com as regras de seleção dos cursos ofertados.*

*Há ainda a previsão de reserva de vagas para estudantes que se enquadram nas exceções em que não é obrigatória a realização do ENEM, bem como uma regra transitória de seleção destes estudantes. Tais exceções deixarão de existir em 2016, de acordo com redação futura do art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, dada pela Portaria Normativa MEC nº 07/2015, a entrar em vigência em 01/01/2016.*

*Outras mudanças também foram promovidas, tais como o teto do critério de renda, que passou a ser per capita, em vez do valor bruto familiar. No entanto, ressalta-se que todas as regras previstas pela Portaria Normativa MEC nº 08/2015 possuem eficácia limitada ao exercício de 2015, razão pela qual o programa continua a carecer de critérios de seleção para os exercícios subsequentes.*

114. Comentário: Entendemos que a análise não se coaduna com o objeto da auditoria de contas 2014 do FIES.

*A falta de adoção de regras claras e objetivas implica em riscos, tais como não atingir o público alvo do programa; não obter a formação das pessoas nas áreas e regiões consideradas mais relevantes; e levar a gestão do FIES a sofrer questionamentos judiciais acerca dos critérios adotados.*

*A definição formal das regras objetiva a mitigação dos riscos apontados no parágrafo anterior; diminuir a insegurança jurídica que tem permeado o programa no exercício de 2015 efetivar a busca das IES por maior qualidade de seus cursos, a fim de garantir maior oferta de vagas; e promover melhor planejamento orçamentário e financeiro do FIES ao longo dos exercícios.*

115. Comentário: Entendemos que além de fugir ao escopo da auditoria, a análise compete às assessorias jurídicas do MEC e FNDE.

*Resumidamente, há que se estabelecer uma nova base normativa para o FIES, na qual as mantenedoras possam ter uma previsão do número de vagas que poderão ofertar por curso disponibilizado; em que os alunos que pleiteiam o FIES conheçam as regras de seleção e de usufruto do financiamento; e que haja um planejamento temporal para realização das inscrições e divulgação dos beneficiados.*

116. Comentário: Entendemos que a proposição ultrapassa o âmbito de atuação do Controle Interno, interferindo na condução da política pública.

***Recomendações:***

*Recomendação 1: Revisar a base normativa do FIES para os exercícios de 2016 em diante, tornando-a perene no tempo, de forma a prever critérios claros e objetivos de seleção dos cursos e dos beneficiários, com calendário para divulgação dos resultados; evitar regras de caráter decisório futuro por parte da gestão do Fundo, de forma a melhorar a segurança jurídica do FIES.*

117. Comentário: Entendemos que tal recomendação é impertinente e inexecutável por não considerar a própria dinâmica de ofertas no âmbito do Fies tendo em vista sua contribuição legalmente estabelecida para o atingimento das Metas 12 e 14 do PNE.

## ***1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL***

### ***1.1.2.1 CONSTATAÇÃO***

#### ***Falhas no planejamento, no que tange ao estabelecimento de metas e indicadores de desempenho***

118. Comentário: Primeiramente, há que se pontuar que não existe até o momento previsão legal para o estabelecimento de indicadores específicos no âmbito do Fies, considerando que suas ações são convergentes com outras ações governamentais voltadas, conjunta e coordenadamente, ao atingimento das Metas 12 e 14 do PNE. Muito embora seja salutar o estabelecimento de indicadores e metas de **desempenho operacional**, sua ausência no atual contexto não implica em falha de planejamento, posto que não resta demonstrado pela Equipe da CGU sob quais aspectos o planejamento da gestão do Fies foi prejudicado em face de sua ausência.

119. Trata-se de constatação associada ao item 1.1.1.2 do Relatório Preliminar, ante o entendido pela Equipe da CGU de ter havido restrição orçamentária e financeira do Fies, entendimento do qual este Ministério discorda, uma vez que não houve registro da não formalização de contratos ou aditamentos por falta de recursos. A causa alegada pela Equipe, por sua vez, não veio sustentada em evidências – não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.

#### ***Fato***

*Segundo consta no item 4.4 do Relatório de Gestão do Fies “não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, instituição de medidas e indicadores de desempenho voltados ao Fies, em nível de programa de governo e em nível de atividade”. Por sua vez, no âmbito do FNDE, a Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, estabeleceu o “Painel de Gestão do FNDE”, a partir da revisão do Mapa Estratégico Institucional, composto pelo “painel de indicadores e metas estratégicas”. Nesse contexto, foram*

estabelecidos indicadores de desempenho relacionados ao FIES, apresentados na tabela seguinte:

Tabela – Painel de Indicadores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Nome do Indicador</b>	<b>Fórmula</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Assegurar o Financiament o estudantil	Adesão ao FGEDUC	Quantidade de mantenedoras com adesão ao FGEDUC sobre o total de mantenedoras ativas.	55,0 %	58,0 %	60,0 %
	Taxa de utilização do FIES	Quantidade de contratos em utilização do FIES sobre o número de matrículas em IES privadas.	10,0 %	15,0 %	20,0 %

Fonte: Anexo I da Portaria nº 447 do FNDE, de 19 de setembro de 2013.

A aferição desses indicadores referente ao exercício de 2014 foi publicada pela Portaria nº 50 do FNDE, de 19/02/2015. Conforme tabela seguinte:

Tabela – Resultado dos indicadores do Painel de Gestão do FNDE, exercício de 2014

<b>Objetivo Estratégico</b>	<b>Nome do Indicador</b>	<b>Meta 2014</b>	<b>Resultado Acumulado 2014</b>	<b>Desempenho 2014</b>
Assegurar o Financiament o estudantil	Adesão ao FGEDUC	58,0%	NÃO AFERIDO NO PERÍODO	
	Taxa de utilização do FIES	15,0%	39,27%	261,86%

Fonte: Anexo I da Portaria nº 50 do FNDE, de 19 de fevereiro de 2015.

Em reunião ocorrida no dia 17/06/2015, com a participação da SESu/MEC, do FNDE e da CGU, foi esclarecido que a não aferição do indicador “Adesão ao FGEDUC” é decorrente da obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12873/2013. Portanto, a manutenção desse indicador passou a ser desnecessária, pois a adesão passou a ser obrigatória.

O Relatório de Gestão ressalta ainda a utilização de relatório de desempenho construído a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC <portalbi.mec.gov.br>, ferramenta de Business Intelligence (BI) mantida pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC. Todavia, apesar de indispensáveis à gestão, os dados produzidos pelo Portal de Gestão do MEC não se confundem com indicadores de desempenho, nos termos do documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGCEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010, a saber:

“Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, **com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.**” (Original sem grifo)

Dessa maneira, o único indicador de desempenho formalmente instruído, no âmbito da gestão do FIES é a “Taxa de utilização do FIES”, acompanhado no âmbito do FNDE.

Ressalta-se que a carência de indicadores de desempenho prejudica a accountability governamental e inviabiliza a aferição dos resultados do programa. Nesse contexto, cita-se recente Acórdão do TCU que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação a instituição de indicadores associados às metas quantificáveis do PPA, senão veja-se: (grifamos)

“9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do

*Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação; (Acórdão nº 528/2015-Plenário. Min. Rel. Bruno Dantas. Proc. TC-020.808/2014-3)” (Original sem grifo).*

*No que tange ao estabelecimento de metas, por ocasião da avaliação dos controles internos, questionou-se à UJ sobre a existência de relatórios, documentos ou estudos relativos a “i. metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; ii. metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas;”, consoante SA 201503636/001. Por conseguinte, foi informado que não há metas nesse sentido, conforme assentado no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC.*

*Tratando-se do planejamento de médio prazo, temos que os recursos orçamentários do FIES são alocadas inteiramente nos Programas 2109 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação) e 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno). Por conseguinte, não há recursos orçamentários consignados no atingimento de objetivo do PPA 2012-2015, situação própria dos Programas Temáticos. Por esse motivo, o PPA 2012-2015 não atribui metas específicas para o FIES.*

*O quadro a seguir, extraído da Lei Orçamentária Anual de 2014, demonstra as dotações orçamentárias iniciais autorizadas para a Unidade Orçamentária do FIES, segregando-as entre seus respectivos programas e ações orçamentárias:*

*Quadro - Créditos Orçamentários do Fies*

<b>Programática</b>	<b>Programa/Ação</b>	<b>Funcional</b>	<b>Valor</b>
<b>0902</b>	<b>Operações Especiais: Financiamentos com Retorno</b>		<b>1.527.097.593</b>
0902 00IG	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	12 694	1.527.097.593
<b>2109</b>	<b>Programa de Gestão e Manutenção do MEC</b>		<b>120.400.000</b>
2109 20RZ	Administração do Financiamento Estudantil - FIES	12 123	120.400.000
			<b>1.647.497.593</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual, 2014, Volume IV Tomo II. Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, Unidade 74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Min. da Educação. (simplificado).

*Em relação aos objetivos do PPA, o item 5.2 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013 exigiu a inserção, no Relatório de Gestão, dos resultados alcançados, comparando-os com as metas estabelecidas no PPA, nos termos a seguir:*

*“ii. os resultados alcançados em cada objetivo, comparando-os com as metas estabelecidas no PPA, demonstrando ainda os impactos na política pública, função ou área para a qual o objetivo contribui e a representatividade dos resultados frente às demandas internas e externas;”*

*Por sua vez, a Portaria-TCU nº 90/2014, fornece as seguintes orientações acerca do item em alusão:*

*“Caso o desenvolvimento do objetivo esteja integralmente na responsabilidade da UJ, esta deverá discorrer sobre a integralidade das metas associadas ao objetivo, caso contrário, deverá dispor apenas sobre as metas sobre as quais tenha gestão de forma direta;” (Original sem grifo).*

*Inexistindo metas estabelecidas no PPA 2012-2015, de gestão direta da unidade jurisdicionada do FIES, o Relatório de Gestão do FIES se manifestou no sentido de tal exigência não ser aplicável.*

*Não obstante, os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil foram alocados em operação especial denominada “Financiamentos com Retorno” (programa 0902). Obviamente a natureza contratual do FIES possui essa*

característica. Em consequência, porém, os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil não são evidenciados no PPA. A seguir, é transcrito trechos do Manual Técnico de Orçamento 2016 (MTO 2016), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que versam sobre as operações especiais:

#### “5.5.2.3. OPERAÇÃO ESPECIAL

*Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais **não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.**” (Original sem grifo)*

*“Em grande medida, as operações especiais estão associadas aos programas do tipo Operações Especiais, os quais **constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA [...]**” (Original sem grifo).*

*A despeito disso, o FIES foi instituído para o fornecimento de serviços financeiros, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 10260/2001, e possui relevante importância na política de ensino superior. Nesse contexto, a Lei nº 13005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), relaciona a expansão do financiamento estudantil às metas 12 e 14 do mencionado Plano, quais sejam:*

*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.”*

*“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”*

*Analizando o PPA 2012-2015, sob a luz do PNE, verifica-se que o FIES encaixa-se no Objetivo 0841, vinculado ao Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, mais especificamente na iniciativa 03GA. A primeira versão do Relatório de Gestão do FIES de 2014 incluía-o nesse objetivo, no entanto a UJ alterou o Relatório, após pedido de esclarecimento desta Controladoria-Geral, conforme explicado no Ofício nº 501/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, do dia 5/6/2015, senão veja-se:*

*“2. Reexaminando o entendimento acerca do quadro A.5.2.2, verificou-se, conforme Portaria TCU 90-2014, que o mesmo só deveria ser preenchido em relação aos objetivos e metas cujo desenvolvimento coube diretamente à UJ, o que não é o caso do Fies.*

*3. O Programa 2032 anteriormente descrito vincula o Ministério da Educação e suas UJ consolidadas em seu relatório próprio, motivo pelo qual, será feita retificação deste item no Relatório de Gestão do exercício de 2014.”*

*Nada obstante, o referido Objetivo 0841, constante no PPA 2012-2015, não estabelece metas para o FIES, haja vista não contar com recursos desse fundo.*

#### **Causa**

**Ausência de providências definitivas, por parte dos gestores do FIES, no que tange ao estabelecimento de metas e indicadores de desempenho.** (grifamos)

120. Comentário: Entendemos que a causa atribui aos gestores do Fies a não adoção de medidas que fogem à sua governabilidade, como a inclusão de metas e indicadores no PPA,



e desconsidera o caráter complementar das ações de financiamento estudantil em relação às metas 12 e 14 do PNE.

121. Ademais, conforme explicitado durante os trabalhos de auditoria nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria tanto por FNDE quanto DIPES/SESu, a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram nenhum suporte em análise dos dados. Pontuamos que referida atuação sempre esteve pautada pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).

122. Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC ([portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

123. Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no BI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.

124. Posto isso, solicitamos a revisão deste ponto do Relatório de Auditoria, qualificando a constatação de carência de organizar ou melhor sistematizar os indicadores do Fies, de forma evitar a equivocada leitura de que as decisões estratégicas pertinentes ao Fies adotadas em 2014 tanto pela sua Equipe de Gestão quanto pelas instâncias hierárquicas superiores tenham carecido de qualquer respaldo técnico de indicadores e de monitoramento dos dados referentes ao programa.

#### ***Manifestação da Unidade Examinada***

*Por meio da SA 201503636/007, questionou-se a respeito da ausência informações, na primeira versão do Relatório de Gestão do FIES, relativas ao item 5.4 do Anexo II (Conteúdos Gerais) da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, referentes aos indicadores de desempenho operacional. Em resposta, a UJ apresentou os seguintes esclarecimentos, assentados no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfjm, de 2/6/2015:*

*“No que concerne ao item 5.4 Informações sobre indicadores de desempenho operacional, informamos que este Ministério vem realizando constantes reuniões intersetoriais com a DTI/MEC e o FNDE com o escopo de desenvolver indicadores que espelhem a execução do programa e subsidiem as decisões tomadas em sua gestão. No entanto, tal trabalho encontra-se em desenvolvimento, não tendo sido ainda finalizado, e portanto, não aplicado para o exercício de 2014, motivo pelo qual não houve indicadores a serem consignados no Relatório de Gestão em comento.”*

*Os esforços no sentido de desenvolvimento de indicadores foram reafirmados na já mencionada reunião do dia 17/06/2015. Na ocasião, foi informado que já existem modelos em fase de teste.*

### *Análise do Controle Interno*

*Observa-se, na manifestação da unidade examinada, que a carência de indicadores de desempenho é falha já percebida pela UJ. O Relatório de Gestão do FIES já afirma a carência. Todavia, o simples estabelecimento de indicadores não é suficiente se não forem vinculados a metas pré-estabelecidas. (grifamos)*

125. Comentário: não se trata de falha, mas sim de oportunidade de melhoria pelo aperfeiçoamento de indicadores e organização de painel que melhor organize e que possibilite a fotografia estática e demarcada no tempo da situação do programa, possibilitando comparação com o histórico e entre os diferentes níveis de organização dos dados.

*Nesse sentido, ressalta-se que o estabelecimento de indicadores, em regra, deve estar associado ao estabelecimento de metas quantificáveis, conforme se depreende da definição constante no documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGCEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010, já citada neste tópico. (grifamos)*

126. Comentário: Entendemos que a própria análise do Controle Interno registra a excepcionalidade não admitida pela Equipe da CGU.

*A respeito do assunto, importa salientar a necessidade de controle sobre a “taxa de adimplência” dos contratos de financiamentos, utilizada no cálculo da remuneração pelos serviços prestados pelos agentes financeiros, nos termos da Portaria nº 505/2010 do Ministério da Educação (MEC).*

127. Comentário: Não restou demonstrada a inexistência de tal controle, uma vez que somente por sua existência seria possível registrar os resultados da Ação 20RZ - Administração do Financiamento Estudantil –FIES às fls. 25 e 26 do Relatório de Gestão do FIES.

*Conclui-se, portanto, que a gestão da UJ carece de estabelecimento formal de metas e indicadores que permitam o monitoramento do programa, a avaliação dos resultados alcançados e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores da política pública.*

#### ***Recomendações:***

*Recomendação 1: Definir formalmente metas para o FIES, avaliando a possibilidade de inseri-las no Plano Plurianual, vinculando-as ao atingimento de Objetivos de Programas Temáticos. (grifamos)*

128. Comentário: Entendemos que recomendação impertinente e inexecutável considerando que, conforme o próprio Relatório registra, o Governo Federal (e não o gestor do Fies) optou por consignar este Fundo no OGU como Operação Especial, que não pode ter indicador em meta.

129. Adicionalmente, cumpre observar, na eventualidade de se definir metas, que sejam as mesmas restritas as questões operacionais, já que se permearem questões de resultado e impacto invadirão a construção democrática do escopo do PNE. Por fim, compreende-se que sejam percentuais, uma vez que não se pode antecipar o provisionamento do orçamento e esta imprevisibilidade impacta na definição de metas.

*Recomendação 2: Estabelecer indicadores de desempenho associados às metas quantificáveis formalmente estabelecidas.*

130. Comentário: Entendemos que é possível apenas estabelecer indicadores de monitoramento operacional, vez que indicadores de desempenho, em termos de resultado e impacto, demandam estabelecimento de metas que estão no escopo do PNE e cujo atendimento dependem de outras políticas públicas e da construção democrática das previsões constantes do Plano Nacional de Educação.

*Recomendação 3: Apresentar cronograma de trabalho, definindo etapas e responsáveis, ao atendimento das recomendações anteriores.*

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

131. Comentário: os aspectos que fundamentaram a pontuação atribuída, seus pesos e ponderações, não foram socializados com os Gestores dos FIES. Da mesma forma não foram apresentadas pela Equipe de Auditoria quais as oportunidades de melhoria que importariam no desejado incremento de maturidade dos controles internos do FIES.

132. Novamente a Equipe se reporta, e este Ministério discorda, a seu entendimento relativo à questão orçamentária tratada no item 2.1.1.1: “A título de exemplo, cita-se por risco o provável esgotamento de recursos orçamentários, conforme ocorrido em 2015 e, se o programa não houvesse sido suplementado por créditos adicionais, teria ocorrido no exercício de 2014.”

#### **Fato**

*Objetivando avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Jurisdicionada, procedeu-se à avaliação dos seguintes componentes do sistema de controles internos da UJ: a) Ambiente de controle; b) Avaliação de risco; c) Atividades de controle; d) Informação e Comunicação; e e) Monitoramento.*

*A metodologia adotada consistiu na análise documental; revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema; e verificação in loco dos controles internos da unidade. Em seguida, foi preenchido um questionário de avaliação de controles internos (QACI) padrão, a fim de pontuar a maturidade dos controles internos da UJ. Ademais, a equipe de auditoria reuniu-se com a gestão do FNDE a fim de obter melhor entendimento do funcionamento e da estrutura organizacional aplicada ao FIES.*

*Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework (Controle Interno – Estrutura Integrada), referencial metodológico internacionalmente aceito para a realização deste tipo de avaliação.*

*Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.*

*Isso posto, serão mencionados a seguir os apontamentos mais relevantes decorrentes dos procedimentos de auditoria aplicados:*

## **- Ambiente de Controle**

*O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. A estrutura de governança e a alta administração estabelecem uma diretriz sobre a importância do controle interno, inclusive das normas de conduta esperadas. A administração reforça as expectativas nos vários níveis da organização.*

*O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno.*

*No que tange ao comprometimento com a integridade e os valores éticos, destaca-se a análise posta no Relatório de Gestão do FIES, pg. 12, transcrito a seguir:*

*“destaca-se que tanto os servidores do Ministério da Educação quanto os do FNDE estão submetidos ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; ademais, pontue-se sobre a existência do Código de Ética dos Servidores do FNDE, aprovado pela Portaria FNDE nº 283, de 5 de dezembro de 2002. No entanto, na prática, ambos os documentos não são de conhecimento de todos os servidores do MEC e do FNDE e necessitam de melhor divulgação.”*

*Desse modo, a fim de avaliar a atuação da estrutura voltada à promoção da integridade e dos valores éticos dos agentes, questionou-se as atividades desenvolvidas pelas Comissões de Ética no exercício de 2014, por meio das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE).*

*Em resposta, a SESu/MEC prestou informações gerais sobre a Comissão, tais como a composição, o regimento interno e a portaria de criação. Ademais, conforme disposto no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, afirmou não ser possível fornecer informações relativas à atuação da Comissão de Ética, em razão de sigilo dos temas, nos seguintes termos:*

*“8. As atas de reunião que comprovam a atuação da Comissão não foram fornecidas em razão do sigilo dos temas, conforme mensagem eletrônica encaminhada pela Secretaria Executiva da mesma”*

*O FNDE, por sua vez, apresentou um “Cronograma da Participação dos Membros da Comissão de Ética do FNDE em Cursos, Palestras e Workshop de 2014”, através do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/15. Informou ainda que a Comissão, no exercício de 2014, desenvolveu as seguintes atividades:*

*Quadro – Reuniões da Comissão de Ética do FNDE, em 2014*

<b>DATA</b>	<b>TIPO DE REUNIÃO</b>	<b>ANÁLISE DE PROCESSO Nº</b>
29/04/2014	ORDINÁRIA	Deliberações gerais da comissão
05/08/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
23/09/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
21/10/2014	EXTRAORDINÁRIA	Resposta ao Questionário do TCU
30/10/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56
13/11/2014	ORDINÁRIA	23034.006215/2014-56

*Fonte: Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC.*

*Ao que pese a criação do Código de Ética e da Comissão de Ética pelo FNDE, a atuação da Comissão limitou-se a atividades de capacitação e seis reuniões, sendo quatro delas destinadas ao tratamento do processo 23034.006215/2014-56. Não foram*

identificadas atividades de natureza preventiva, tais como a disseminação de conhecimento e discussão a respeito da ética. Não obstante, a maturidade relativa ao comprometimento com a integridade e os valores éticos foi considerada aprimorada.

A estrutura regimental do MEC e do FNDE foi aprovada, respectivamente, pelos Decretos nº 7690/2012 e 7691/2012, que discriminam a estrutura administrativa dos agentes até o nível de Coordenação-Geral.

Acerca dos níveis mais operacionais, porém, observou-se situação inadequada quanto aos Regimentos Internos de ambos os agentes. Por parte da SESu/MEC, o Ofício nº 420/2015- CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mjfm, de 2/6/2015, informou que “a SESu não dispõe de Regimento Interno específico”, embora exista minuta “sendo elaborada”. O Regimento Interno do FNDE, por sua vez, foi aprovado pela Portaria 852/2009 e, embora vigente, já não traduz a atual estrutura administrativa existente na UJ. Salienta-se que tal Regimento é anterior ao Decreto 7691/2012, havendo a necessidade de ser atualizado. A respeito do tema, o FNDE, por meio do Ofício nº 27/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirmou que “A nova versão do Regimento Interno, que contemplará as alterações decorrentes do Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, se encontra na fase de finalização.”

Somando-se a isso, segundo afirma o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mjfm, de 2/6/2015, “Não houve, no âmbito das atividades desenvolvidas pela SESu/MEC na gestão do Fies em 2014, delegação de competências”. Igualmente, no âmbito do FNDE, o Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirma que “não há portarias de delegação, no âmbito do FIES, vigentes no exercício de 2014”.

Ressalta-se que a desatualização do Regimento Interno do FNDE não se restringe às unidades administrativas responsáveis pelo FIES, mas ao FNDE como um todo. De forma que tal impropriedade fora apontada nos Relatórios de Auditoria nº 201305719 e 201407023, referentes às Auditorias Anuais de Contas do FNDE, dos exercícios de 2012 e de 2013, respectivamente.

#### **- Avaliação de Riscos**

A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados.

Dessarte, por ocasião da análise desse componente, foram solicitados, através das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE), os Planos Institucionais da UJ ou instrumento normativo que contemplem a avaliação de risco relativa ao FIES, que contenha as seguintes informações: a) Objetivos e metas; b) Processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade; c) Diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; d) Níveis de riscos estratégicos, operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; e) Acompanhamento/atualização dos riscos identificados; e f) Mensuração e classificação dos riscos.

Em resposta, o FNDE emitiu o Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/5/15, em que são apresentadas as informações a seguir, posteriormente reiteradas pela SESu/MEC, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 2/6/15:

**“A gestão de riscos ocorre pela identificação e gerenciamento dos fatos que geram óbices à continuidade do financiamento.** Tais óbices podem ser gerados pelos estudantes, pelas instituições de ensino superior com adesão ao FIES, pelos agentes financeiros e pelo Sistema Informatizado do FIES (SisFies). Referidos óbices são comunicados por meio dos canais de atendimento e tratados no âmbito da DIGEF com vistas à sua regularização.” (Original sem grifo).

À SESu/MEC, solicitou-se ainda que apresentasse quaisquer relatórios, documentos ou estudos existentes, relativos aos temas: **a)** metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; **b)** metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas; **c)** risco do crescimento de contratos de financiamento, relativos ao FIES, sem o respectivo amparo orçamentário; **d)** risco decorrente do possível uso dos recursos do FIES, por parte dos beneficiários, com o único propósito de “captação de renda” (desvio de finalidade), haja vista que a taxa de juros cobrada pelo programa (3.4% a.a.) estar abaixo da taxa praticada pelo mercado; **e)** risco associado à inadimplência dos beneficiários do FIES, especialmente se decorrente da evasão do curso financiado; **f)** risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência dos recursos) na cobertura de contratos inadimplentes; e **g)** outros relatórios que evidenciem a identificação e tratamento de risco não citados nas alíneas anteriores.

Destarte, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, a SESu/MEC esclareceu não existir estudos referentes aos temas questionados.

Em análise à manifestação da UJ, percebe-se que a gestão de riscos adotada confunde-se com a identificação e gerenciamento de “fatos” já ocorridos, contrapondo-se ao conceito de “risco” empregado pela metodologia do COSO, a saber: “Define-se risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos”. Dessa forma, deixa-se de se atuar preventivamente, gerenciando “riscos”, para se atuar corretivamente, gerenciando “fatos”.

A título de exemplo, cita-se por risco o provável esgotamento de recursos orçamentários, conforme ocorrido em 2015 e, se o programa não houvesse sido suplementado por créditos adicionais, teria ocorrido no exercício de 2014. (grifamos)

Por fim, ressalta-se que não foi apresentado qualquer documento que diagnosticasse os riscos da política pública em alusão. Isso posto, verifica-se a falta de medidas de avaliação de riscos, de forma preventiva, conforme metodologia do COSO, tanto no âmbito do agente operador quanto no do agente supervisor da política pública.

Desse modo, esta Controladoria Geral emitiu a Nota de Auditoria nº 201503636/005, no dia 04/08/2015, que recomendou a elaboração de grupo de trabalho instituído para elaborar a política de avaliação de riscos no âmbito da Unidade Jurisdicionada.

#### **- Atividades de Controle**

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos.

Por se tratar de fundo contábil, as atividades de controle do FIES preocupam-se, predominantemente, com as operações financeiras envolvendo os recursos do programa, sendo que as atividades de recursos humanos, licitações, estoques, patrimônio, e outras atividades comuns às demais Unidades Jurisdicionadas, não se aplicam a esta Unidade Jurisdicionada.

Acerca das atividades de controle do FIES, ressalta-se o uso de sistema corporativo de Business Intelligence (BI), para o acompanhamento da execução do programa. No entanto, deve-se atentar à carência de indicadores de desempenho, tratada em tópico específico deste Relatório de Auditoria.

Ressalta-se ainda a segregação das funções de agente operador (FNDE) e agente financeiro (CEF e Banco do Brasil), ocorrida a partir de meados de 2013, de modo a sanar a falta de segregação de funções registrada no Relatório de Auditoria de Gestão nº 201306221, referente ao processo de contas do FIES do exercício de 2012.

#### **- Informação e Comunicação**

*A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade. A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.*

*Questionado acerca da existência de canais de comunicação institucional (comunicação interna), O FNDE, por meio do Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC,*

*“O SisFies divulga os principais procedimentos operacionais aos representantes de entidades mantenedoras, de instituições de ensino superior e membros das CPSA, por meio dos seguintes manuais: Manual do Sistema, Manual de Pagamento de Tributo, Manual de Transferência, Manual da CPSA e Manual de Aditamento. Também divulga orientações e procedimentos por meio de Circular Eletrônica que são enviadas por meio de mensagem eletrônica e disponibilizados no sub-menu "Legislação" do menu "Administrativo" do SisFies, conforme anexos”.*

*Os anexos continham cópia dos manuais mencionados pela UJ e um exemplo de Circular Eletrônica, anunciando às entidades mantenedoras decisões administrativas atinentes à gestão do FIES, bem como orientações acerca de procedimentos específicos. Indica ainda o caminho, no SisFies, em que a Circular está disponível.*

*Quanto aos canais de comunicação externa, identificou-se que o FIES dispõe de meios de interlocução com o público externo. Dentre os quais estão a Ouvidoria do FNDE (ouvidoria@fnde.gov.br) e a Central de Atendimento ao Cidadão (0800616161).*

*Avaliando os sítios eletrônicos, em especial ao Portal do SisFies <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>, foram encontradas informações necessárias ao interesse geral. Destaca-se as informações relativas à inscrição, renegociação, legislação, condições de financiamento, aditamento de contrato e prestação de contas anuais.*

#### **- Monitoramento**

*Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.*

*Acerca do monitoramento dos controles internos, salienta-se a atuação da auditoria interna do FNDE sobre as atividades das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), segundo registrado no respectivo Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício de 2014 (Raint 2014), conforme citação a seguir:*

##### *“2.5. Auditoria Especial – FIES*

*47. A auditoria especial do FIES foi realizada pela Auditoria Interna em parceria com a DIGEF e objetivou avaliar procedimentos quanto à execução do FIES, cuja atribuição de agente operador e administrador de ativos e passivos foi transferida para o FNDE com a edição da Lei nº 12.202, de 2010, que alterou a Lei nº 10.260, de 2001.*

*48. Foram realizadas verificações in loco em 21 Instituições de Ensino Superior (IES) com o objetivo de avaliar os procedimentos e documentos que envolvem a validação, pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), da inscrição do estudante beneficiado pelo FIES.”*

*Analizando a lista das instituições auditadas, constante no Raint 2014, observa-se que o monitoramento foi restrito à região Nordeste. Nada obstante, os Relatórios de*

*Acompanhamento possuem constatações relevantes, tais como a falta de assinaturas de membros da CPSA; precariedade na guarda de documentos, dentre outras. (grifamos)*

133. Comentário: Neste aspecto, ressalta-se que desde 2011 foram realizadas 44 (quarenta e quatro) visitas de monitoramento junto às instituições de ensino superior, abrangendo as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

### **2.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### ***Ausência de informações de custos dos produtos e/ou serviços do Fies***

##### ***Fato***

*Por ocasião da avaliação da conformidade das peças componentes da prestação de contas do Fies, observou-se que o item 4.5 do respectivo Relatório de Gestão afirma não ter aplicabilidade à UJ a apresentação de informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, de que trata o item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, que solicita: (grifamos)*

*“Avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras entidades da administração pública em contexto similar.”*

*Acerca do controle de custos dos programas de governo, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece o que segue:*

*“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias [...]: I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; [...]*

*Art. 50. [...] § 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”*

*Por conseguinte, a Lei nº 12919/2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) referente ao exercício de 2014, estabelece:*

*“Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2014 e em créditos adicionais, e a respectiva execução, **deverão propiciar o controle** dos valores transferidos e **dos custos das ações** e a avaliação dos resultados dos programas de governo.*

*Parágrafo único. O controle de custos de que trata o caput será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos, permitindo o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.”*

*A fim de subsidiar a avaliação dos custos, a Portaria-TCU nº 90/2014 afirma que “O registro de tais alterações deve ser fundamentado. Para tanto, a UJ pode fazer uso do Sistema de Custos do Governo Federal ou de outra ferramenta que tenha disponível”. Nesse sentido, o art. 2º da Portaria nº 157/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe que “o Sistema de Custos do Governo Federal visa a **evidenciar os custos dos programas** e das unidades da administração pública federal”.*



134. Comentário: Entendemos que não se trata de uma impropriedade, mas sim de situação compatível com o perfil dos fundos públicos, a qual se encontra igualmente consignada em todos os Fundos pesquisados que já tiveram seus Relatórios de Gestão recepcionados e homologados pelo TCU, conforme segue:

**Informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, de que trata o item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013,**

*FDNE:*

*Item 5.5-Informações sobre custos de produtos e serviços: Não se aplica ao FDNE, instrumento sob a responsabilidade da SUDENE, da mesma forma que o item não se aplica à Autarquia, haja vista a natureza de suas atividades.*

*FISTEL: sequer menciona o item 5.5*

*FEx:*

**4.5. AVALIAÇÃO SOBRE ALTERAÇÕES NOS CUSTOS DE PRODUTOS E/OU SERVIÇOS**

*Este não se aplica a esta UJ.*

*FGTS:*

**4.5 Informações sobre custos de produtos e serviços**

*Não aplicável, pois o Fundo não possui custos diretamente associados, mas despesas dos entes que atuam na gestão. Tais dispêndios serão demonstrados no subitem 6.1.*

*FNE – BNB*

**4.2. MEDIDAS DE EFICIÊNCIA COM BASE NA GESTÃO DE CUSTOS DE PRODUTOS E SERVIÇOS**

*O Banco do Nordeste, enquanto administrador do FNE, não possui sistema de apuração de custos de produtos e serviços.*

*FCO – BB:*

**4.4.1 Informações sobre Custos de Produtos e Serviços**

*As informações solicitadas no subitem 5.5. da Parte A do Anexo II da DN TCU n.º 134/2013, correspondentes ao subitem 5.5 da Portaria n.º 90/2014, não foram incluídas neste relatório, pois o Fundo não oferta nenhum tipo de produto ou serviço.*

***Causa***

***Não foi dada a importância devida às informações de custos dos serviços para o subsídio das decisões estratégicas, fundamentadas, principalmente, por informações orçamentárias e financeiras. (grifamos)***

135. Comentário: Observa-se que a causa apontada pela Equipe Auditora não guarda pertinência com o entendimento que os gestores do Fies tiveram ao prestar suas contas.

136. Ademais, para as decisões estratégicas no âmbito do Fies devem considerar sempre o objetivo de prover a máxima contribuição para o atingimento das metas 12 e 14 do PNE por meio das estratégias nele consignadas, assim como as diretrizes dispostas no PPA, enquanto as decisões de nível tático e operacional dependem fundamentalmente das disponibilidades orçamentárias alocadas ao Fundo em cada exercício.

***Manifestação da Unidade Examinada***

*Por meio da SA 201503636/007, a UJ foi questionada a respeito dos motivos pelos quais não consignou informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, em referência ao item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, cuja resposta se deu por meio do Memo n° 582/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, conforme transcrição a seguir:*

*“No que concerne ao item ‘5.5 Informações sobre custos de produtos e serviços’, considerando que o Fies não oferta produtos e serviços, conclui-se que o mencionado item não se aplica ao programa.”*

### **Análise do Controle Interno**

*Não procede o entendimento da UJ quanto à “não aplicação” desse item, haja vista o objetivo do programa ser justamente a oferta de serviços financeiros (financiamentos), conforme disposto no art. 1º da Lei nº 10260/2001, senão veja-se: (grifamos)*

*“Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, **destinado à concessão de financiamento** a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria. (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)” (Original sem grifo).*

*Desse modo, torna-se imprescindível à gestão obter informações referentes ao custo dos financiamentos realizados. Pois, somente assim será possível fundamentar decisões gerenciais relativas ao custo dos serviços, bem como avaliar os resultados financeiros do programa e a vantajosidade de se manter esses serviços sob a prestação direta pela Administração Pública Federal. (grifamos)*

*Ressalta-se que a composição dos custos do Fies não deve ser composta somente dos recursos orçamentários alocados à unidade orçamentária dessa UJ, mas também da parcela de custos (rateio) consumidos pelo Fies provenientes dos recursos do FNDE, do MEC e, se couber, dos agentes financeiros, inclusive quanto aos custos de pessoal, desde que pagos pelo Tesouro Nacional.*

#### **Recomendações:**

*Recomendação 1: Estabelecer medidas de apuração de custos dos financiamentos concedidos, segregando custos no âmbito do agente operador e do agente supervisor.*

137. Comentário: Entendemos que a constatação é improcedente, bem como a recomendação, desprovida de fundamento normativo.

## **2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

***Análise dos controles internos adotados para o acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo***

#### **Fato**

*A fim de verificar a qualidade e suficiência dos controles internos relativos ao acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações emitidas pela CGU e pelo TCU, foi questionado ao órgão supervisor da UJ, por meio da SA 201503636/001, e ao órgão operador, por meio da SA 201503636/002, quanto à existência de unidade responsável por monitorar as deliberações da CGU e do TCU, à existência de software ou planilha de controle de prazos, bem como a periodicidade de consulta.*

*Em resposta, a Secretaria de Educação Superior (SESu) encaminhou a esta Controladoria o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, oferecendo as seguintes informações:*

“70. No âmbito da SESu, a CGRAG/Dipes exerce o monitoramento contínuo e periódico, do atendimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo, por meio de planilhas cujo teor foi apresentado no Relatório de Gestão do programa referente ao exercício de 2014. Não há sistema específico para esta atividade.

71. Nesta atividade, a SESu é orientada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.”

O FNDE, por sua vez, manifestou-se por meio do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 19/5/2015, que traz as seguintes informações:

“De acordo com o disposto na Portaria nº 649, de 28 de novembro de 2012, com as alterações decorrentes da Portaria nº 52, de 20 de fevereiro de 2015, o controle das diligências e demandas oriundas de órgãos de controle, inclusive da CGU e do TCU, é realizada pela Auditoria Interna (AUDIT), conforme Anexo XIV.

Para controle é utilizado o Sistema Integrado de Auditoria (INTEGRA), módulo ‘Demandas’, por meio do qual podem ser gerados os relatórios gerenciais que permitem à unidade responsável o acompanhamento das demandas.”

Apesar de a UJ manter, em ambos os agentes, estrutura formalizada de acompanhamento das recomendações e determinações emitidas pelos órgãos de controle, constatou-se, na realidade, baixo índice de atendimento às recomendações e determinações. Idêntica conclusão foi realizada no Relatório de Auditoria nº 201306221, referente ao processo de contas do exercício de 2012, segundo Informação nº 2.2.2.3 desse Relatório. .

138. Comentário: a Equipe estabelece correlação inadequada entre a qualidade e suficiência dos controles internos e o grau de maturidade do atendimento a recomendações específicas, cuja implementação é de reconhecida complexidade, conforme se depreende do Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, que estabeleceu o prazo de duzentos dias para que SESu, CEF e FNDE adotassem as medidas recomendadas.

### 2.1.2.2 INFORMAÇÃO

#### Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

##### Fato

A metodologia utilizada para verificar o cumprimento das recomendações da CGU consistiu no monitoramento do Plano de Providências Permanente (PPP), por meio de levantamento periódico das providências adotadas pelos diversos atores envolvidos na gestão do Fundo, relativas a todas as recomendações pendentes de atendimento ou atendidas até o término do exercício de 2014.

Assim, atualizado o PPP, verificou-se a seguinte situação quanto ao atendimento das recomendações:

#### Quadro – Atendimento às recomendações da CGU

RA	Constatação	Recomendação	Agente Resp.	Situação de Atendimento
Relatório de Auditoria nº 201306221	3.1.2.1 Correção de registros do FIES no Siafi pendente de realização.	A SESu, informar ao TCU os resultados da <u>conciliação de valores</u> do FIES e da <u>correção de registros</u> mencionada no item 9.3 do <u>Acórdão 415/2007</u> - Plenário.	SESU	Em atendimento
	3.2.1.1 Inconsistências	A SESu, encaminhar ao TCU informação sobre a <u>regularização das inconsistências de valores</u> junto	SESU	Em atendimento

RA	Constatação	Recomendação	Agente Resp.	Situação de Atendimento
	de valores do FIES pendentes de regularização.	com cópia da comunicação recebida da <b>CAIXA</b> com os resultados do trabalho realizado.  A CAIXA, concluir a <b>conciliação dos valores das operações do FIES</b> , tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESu e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).	CEF	Não atendida
Relatório de Auditoria nº 201306221	2.1.1.5 Falta de recebimento dos repasses atinentes ao risco de crédito do agente financeiro caixa em 2012.	Ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, apurar junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal o montante devido ao FIES decorrente da <b>falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito</b> e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado, no prazo de 60 dias, dos valores devidos.	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <b>rotina mensal de repasse do risco de crédito</b> .	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer <b>Acordo de Nível de Serviço</b> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.	FNDE	Não atendida
		Ao Secretário de Educação Superior do MEC, agente supervisor do FIES, que <b>acompanhe a implantação das medidas</b> necessárias à efetivação mensal dos repasses de <b>risco de créditos</b> vencidos e vincendos.	SESU	Em atendimento

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

*O Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, apresenta os quadros exigidos pelo item 11.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, relativos às recomendações de responsabilidade da SESu e do FNDE, dos quais é possível extrair informações sobre a situação de atendimento de cada recomendação.*

*Acerca da recomendação referente à conciliação dos valores das operações do FIES, de responsabilidade da CAIXA, o Relatório de Gestão se posiciona no sentido de não ser competente para se manifestar, considerando que tal recomendação era dirigida à Caixa Econômica Federal (CEF), conforme citação a seguir: (grifamos)*

*“Considerando que a Caixa Econômica Federal não mais atua como agente operador do Fies, entende-se que compete a esta empresa pública, em sua prestação de contas própria, se manifestar acerca da Recomendação 001/Constatação 3.2.1.1 exarada no Relatório de Auditoria nº 201108853 Contas 2010.”*

*Discorda-se, porém, da posição adotada no Relatório de Gestão, tendo em vista que, apesar de dirigida à CEF, a recomendação é de responsabilidade do FIES, como UJ independente. Ademais, a despeito de a CEF não atuar mais como agente operador, conservou as funções de agente financeiro do Fies, não rompendo, totalmente, com a*

gestão do Fundo. Nesse sentido, fazendo menção ao item 11.2.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, solicitamos informações a respeito da aludida recomendação, por meio da SA 201503636/010, para a qual recebemos as seguintes informações, constantes no Ofício nº 421/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015: (grifamos)

*“[...] informamos que em reunião ocorrida no dia 28/5/2015, às 16h00 na sala do Diretor da Dipes/SESu, a CAIXA procedeu a uma apresentação (slides anexos) explanando o processo de migração da operacionalização do Fies dela para o FNDE e motivando da seguintes forma, o atraso do atendimento da recomendação em comento:*

*Para que o FNDE pudesse assumir as atividades a partir de 01/07/2013, houve a necessidade da prévia migração da base de dados dos contratos do sistema SIFES (CAIXA) para o sistema SisFIES (FNDE/MEC).*

*A geração dos dados para a migração do legado demandou diversas adequações de ordem tecnológica, que concorriam com as adequações relativas à geração das informações do FIES para a CONCILIAÇÃO, sendo que as demandas da migração do legado tiveram prioridades de atendimento em relação às da CONCILIAÇÃO, em virtude da necessária urgência para que fosse finalizada a migração até Junho/2013.*

*[...] Dificultadores: perda de pessoas chave; Utilização do SIAPI para a evolução dos contratos; Especificação e priorização das demandas de TI; Tratamento do grande volume de dados.”*

Vale salientar que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das Contas do FIES do exercício de 2012, determinou à SESu, ao FNDE e à CEF que, no prazo de 200 dias, adotem as providências necessárias à conclusão da conciliação contábil dos valores das operações do FIES, ampliando, dessa forma, a responsabilidade pelo atendimento dessa recomendação. (grifamos)

139. Comentário: Considerando que existe Acórdão do TCU reconhecendo a complexidade da matéria a ponto de estender o prazo por mais duzentos dias, entendemos que não há que se registrar o não atendimento a recomendação da CGU.

140. Comentário FNDE: Ademais, a CGU, ao fazer referência à omissão do Acórdão 2790/2015 quanto à recomendação de apuração do montante devido ao FIES, decorrente da falta de repasse do risco de crédito e quanto à responsabilidade do FNDE pelo cumprimento da referida recomendação, entre outras, deixou de considerar que o não atendimento da recomendação não decorreu por inação da parte do FNDE, que, desde outubro de 2013, vem reiteradamente cobrando a efetivação do repasse pela Caixa.

*Acerca das recomendações de responsabilidade do agente operador, questionado acerca da justificativa para o não atendimento das recomendações que lhe foram dirigidas, por meio da SA 201503636/010, o FNDE emitiu o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 26/5/2015, com os seguintes esclarecimentos:*

*“2. Relativamente ao estabelecimento de cronograma de atendimento das recomendações junto à Caixa, registramos que o **repasse mensal de valores atinentes ao risco de crédito** foi inserido como obrigação na minuta do contrato de prestação de serviço ao Fies a ser firmado com a Caixa em meados de 2015, com previsão de penalidade específica em caso de descumprimento.” (Original sem grifo)*

*“3. Ademais, considerando os reiterados descumprimentos de prazo por parte da Caixa, a Procuradoria Federal no FNDE [...] aquiesceu com a*

possibilidade do FNDE compensar o montante do risco de crédito não repassado com o valor devido ao agente financeiro em razão da remuneração decorrente da taxa de administração dos contratos de financiamento, o que será executado pelo FNDE nos próximos pagamentos devidos àquele agente financeiro, caso não ocorra o repasse do risco em tempo oportuno.” (Original sem grifo)

Quanto à recomendação que trata do estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço junto aos agentes financeiros, o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC trouxe anexo os quadros de que trata o item 11.2.2 da Portaria TCU 90/2014, inseridos na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, dos quais se podem extrair os seguintes esclarecimentos:

“As tratativas visando o estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço (ANS) com os agentes financeiros iniciaram no segundo semestre de 2013 e foram continuadas ao longo do ano de 2014, objetivando a sua inclusão nos novos contratos de prestação de serviço a vigorar a partir de 2015.” (Original sem grifo)

A respeito dessas recomendações, ora de responsabilidade do FNDE, o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara determinou a adoção de providências pelos agentes do FIES, em igual prazo de 200 dias, exceto à recomendação para “apurar o montante devido ao FIES decorrente da falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado dos valores devidos”. Por conseguinte, temos a seguinte correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU:

Quadro - Correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU

Recomendação CGU (Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)	Determinação TCU (Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)
A CAIXA, concluir a <u>conciliação dos valores das operações do FIES</u> , tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESu e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).	Determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, adotem as providências necessárias à conclusão da <u>conciliação contábil dos valores das operações do Fies</u> , com indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo em virtude de eventuais operações de ajuste contábil;
Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <u>rotina mensal de repasse do risco de crédito</u> .	Determinar à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, providencie a criação de <u>rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito</u> ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a fim de aprimorar os mecanismos de controle do fundo, cabendo, ainda, à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), validar os critérios e regras de negócio utilizados na operação, considerando seu papel de agente supervisor;
Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer <u>Acordo de Nível de Serviço</u> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.	Determinar ao FNDE que, par parcial condição de agente operador do Fies, providencie, no prazo de duzentos dias, a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do Fies, caso ainda não o tenha feito, incluindo definições claras de <u>acordo de nível de serviços</u> que permita 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

<b>Recomendação CGU</b> (Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)	<b>Determinação TCU</b> (Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)
	obrigações avençadas;

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

*Por fim, em relação às recomendações direcionadas à Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), observa-se que o atendimento depende, precipuamente, do atendimento às demais recomendações de responsabilidade da CEF e do FNDE. Resta ao agente supervisor a função de acompanhar a adoção de providências por parte dos demais agentes, razão pela qual foram consideradas em atendimento. Não obstante, todas as recomendações permanecem pendentes de atendimento.*

141. Comentário: Entendemos que o registro não pertine, considerando que o prazo estabelecido pelo TCU não expirou.

### **2.1.2.3 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da Conformidade das Peças**

##### **Fato**

*A fim de verificar o atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria neste item: i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014? A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.*

*Dessa maneira, procedeu-se à análise do Relatório de Gestão da Unidade Jurisdicionada, questionando-a acerca dos apontamentos realizados por esta CGU. Assim, a maior parte dos apontamentos foi corrigida na segunda versão do Relatório de Gestão apresentada ao TCU, razão pela qual não convém tratá-los neste Relatório de Auditoria. No entanto, alguns apontamentos merecem destaque, a saber:*

##### **- Informações sobre a Governança**

*A respeito da estrutura de governança da unidade jurisdicionada (UJ), o item 2.1 do Relatório de Gestão faz menção à possibilidade de o Ministério da Educação contar com conselho de natureza consultiva, conforme disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 10260/2001, lei que institui o FIES.*

*Todavia, deve-se esclarecer que o mencionado conselho figura na estrutura de apoio à gestão e não na estrutura de governança, razão pela qual é tratado na Seção II do Capítulo I da Lei nº 10260/2001, intitulada “Da gestão do FIES”. Ademais, questionado acerca da instituição do referido conselho, por meio da SA 201503636/007, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) afirmou não ter sido entendido como necessário, conforme assentado no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, segundo citação a seguir:*

*“3. Informamos, contudo, que a Alta Administração não entendeu necessária a constituição do referido conselho, uma vez que a lei apenas faculta sua existência.”*

*Diante do exposto, indagou-se, através da SA 201503636/007, a respeito da existência de estrutura de governança na UJ, ainda que não formalizada, no contexto do item 2.1 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Em resposta, ainda pelo Memo nº 582/2015, a unidade jurisdicionada forneceu os seguintes esclarecimentos:*

*“7. O Fies dispõe de uma gestão completa, que envolve diversos atores dentro da estrutura dos agentes operador e supervisor, respectivamente FNDE e MEC, formalizada em linhas gerais no art. 3º da Lei 10.260, de 2001 que institui o programa. Decorrente disso, as práticas de governança do Fundo também se dão compartilhadas entre a Alta Administração dos referidos agentes e de modo não formalizado.”*

*Ressalta-se que não foram esclarecidas quais as práticas de governança trata o Memo nº 582/2015. A despeito disso, cumpre mencionar a existência de unidade de auditoria interna na estrutura do FNDE, nos termos da alínea “b” do inciso II do art. 2º do Decreto nº 7691/2012, que trata da estrutura regimental do FNDE.*

*Acerca da avaliação do funcionamento dos controles internos, item 2.2 do Relatório de Gestão, não foi verificada a descrição da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos, bem como as áreas envolvidas no processo de avaliação dos controles internos, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014.*

*Desse modo, por meio da SA 201503636/007, solicitou-se a apresentação da descrição da metodologia em questão, ocasião em que foi informado, através do Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfjm, o seguinte:*

*“8. No que concerne à metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos da Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos, cumpre informar que no processo de elaboração do Relatório de Gestão do Fies, exercício de 2014, foi realizada por parte de cada estrutura de gestores da política do programa (DIPES/SESu no caso do MEC e DIGEF no caso do FNDE), reunião preliminar para preenchimento de seus respectivos quadros, sendo que posteriormente tanto as respostas aos quesitos, como as avaliações críticas foram consolidadas no quadro apresentado, numa tentativa de expressar a percepção do todo.”*

*Apesar de disponíveis as informações acerca da metodologia adotada, tais informações não foram consignadas na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES.*

142. Comentário: apesar de devidamente prestada, a informação e do fato que o Relatório de Auditoria definitivo da CGU passará a integrar as Contas do Fies, persiste a avaliação da Equipe da CGU por ressaltar aspecto puramente formal, desprezando o mérito dos gestores do Fundo.

#### ***- Relacionamento com a Sociedade***

*Em análise ao Relatório de Gestão, observou-se que não há o detalhamento do caminho de acesso, no portal eletrônico da UJ, às informações sobre sua atuação, úteis à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão, inclusive àquelas relacionadas à prestação de contas, segundo exigido no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013.*

*Questionada através da SA 201503636/009, a UJ informou, por meio do Ofício nº 415/2015 - CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfjm, de 1/6/2015, o seguinte:*



*“[...] os Relatórios de Prestação de Contas Anuais do FIES encontram-se atualizados e disponíveis tanto na página do Ministério da Educação (Ministério da Educação/Estudantes/Fies/Prestação de Contas), quanto na página do FIES (Sisfiesportal/Prestação de Contas Anuais/Fies), respectivamente os links que se seguem: <http://portal.mec.gov.br/fies> e <http://sisfiesportal.mec.gov.br>.”*

*Seguindo os caminhos indicados, constatou-se a publicação dos Relatórios de Gestão do FIES, desde o exercício de 2000, e de outras informações consideradas úteis à transparência da gestão, tais como os Relatórios de Auditoria desta Controladoria, referentes aos trabalhos realizados sobre as respectivas prestações de contas. (grifamos)*

#### ***- Planejamento e Resultados Alcançados***

*O item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013 solicita da UJ “avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras entidades da administração pública em contexto similar”. Nesse sentido, o item 4.5 do Relatório de Gestão do FIES afirma que tal avaliação não se aplica à UJ.*

*A ausência de informações sobre os custos dos serviços financeiros do FIES, por envolver aspectos de gestão, será tratado em constatação específica deste Relatório de Auditoria.*

143. Comentário: Não se trata de uma impropriedade, mas sim de informação compatível com o perfil dos fundos públicos, idêntica à consignada em todos os Fundos pesquisados cujos Relatórios de Gestão já foram homologados e publicados pelo TCU: FDNE, FISTEL, FEx, FGTS, FNE-BNB, FCO-BB.

144. Não é compreensível a motivação deste registro, uma vez que existe somente um Relatório de Gestão, o homologado pelo TCU, e não versões deste. Também não fica clara a motivação técnica do destaque subsequente, considerando que todos estes aspectos receberam apreciação crítica e homologação pelo TCU por intermédio do Sistema e-Contas, o qual, inclusive, diligenciou este Ministério acerca de aspectos do Relatório sob exame, antes de promover sua publicação.

#### ***- Conformidade Contábil***

*Não foram inseridas no Relatório de Gestão do FIES informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013. Questionada a respeito da omissão, por meio da SA 201503636/009, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) encaminhou cópia do Ofício nº 30/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 26/5/2015, que apresenta os seguintes esclarecimentos, posteriormente inseridos referido Relatório de Gestão:*

*“De acordo com os esclarecimentos prestados pela Coordenação de Análise e Registros Contábeis do FNDE (CORAC), a conformidade contábil é realizada a nível de Unidade Orçamentária (UO), não sendo feita análise específica para a UG 151714 – FIES, por se tratar de unidade gestora subordinada à UO 26298 (FNDE). A conformidade contábil da referida unidade orçamentária encontra-se registrada no capítulo 12.2, página 267, do Relatório de Gestão do FNDE 2014, cópia anexa.”*

*Discorda-se da posição adotada pela Unidade Jurisdicionada no sentido de que a análise sobre a conformidade contábil deve ser feita por UJ e não por UO, assim se depreende da leitura ao item 12.3 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014, senão veja-se:*

*“Informações sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada, [...]”*  
(Original sem grifo).

*Não obstante, o FIES possui uma unidade orçamentária própria – UO 74902 –, não havendo subordinação entre a UO do FIES e a UO do FNDE, haja vista que a estrutura orçamentária do governo não se confunde com a administrativa. Dessa forma, entende-se oportuna, a prestação de informações sobre a conformidade contábil do FIES.*

*Cumpra destacar que se trata de unidade jurisdicionada distinta e, por isso, as conclusões referentes à conformidade contábil do FIES poderão ser diferentes das obtidas em relação à conformidade contábil do FNDE. Ademais, salienta-se a anexação das demonstrações contábeis do FIES no respectivo Relatório de Gestão, demonstrando dessa forma a segregação entre as informações contábeis do FIES e as do FNDE.*

*Por fim, ressalta-se que não foram verificadas informações específicas quanto à conformidade contábil do FIES no Capítulo 12 (Informações Contábeis) do Relatório de Gestão do FNDE, mas somente informações gerais da entidade.*

## **2.2 CONTROLES EXTERNOS**

### **2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

***Não atendimento pelo MEC de determinação do TCU em 2007 para ajustar registros do FIES no SIAFI em cotejo com demonstrativo do RGF e ajuste na forma de a STN elaborar este demonstrativo a partir de 2010***

#### **Fato**

*No Acórdão 415/2007 – Plenário, o TCU fez a seguinte determinação ao MEC relativa ao FIES:*

*“9.3. determinar ao Ministério da Educação que, em 60 dias a partir da publicação do presente Acórdão, em atendimento aos arts. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, aos incisos I, III e § 3º do art. 29, ao inciso III do art. 50 e ao art. 54, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ao art. 11, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, à Instrução Normativa STN/MF nº 3, de 23 de maio de 2001, e à Norma de Execução STN/MF nº 1, de 13 de junho de 2001, faça a correção dos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida;”.*

*No Acórdão 3105/2014 – 2ª Câmara, o TCU teve o seguinte posicionamento em relação ao item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário, transcrito anteriormente:*

*“1.8.1. determinar à Controladoria-Geral da União que faça registrar nas próximas contas do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior informações sobre o atendimento da determinação contida no item 9.3 do acórdão 415/2007-Plenário, que, no tocante a apontamentos contábeis*

*e financeiros do Fies, determinou a correção de divergências verificadas entre o registro de ativos da União no Siafi e o quadro demonstrativo da dívida consolidada do relatório de gestão fiscal;*

*1.8.2. dar ciência à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):*

*1.8.2.1. do não cumprimento, no exercício de 2010, do item 9.3 do acórdão 415/2007-Plenário;”*

*Questionada sobre o atendimento da determinação do TCU ao MEC em 2007, a SESu solicitou esclarecimentos à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC) sobre o tema em questão. A resposta à SESu foi apresentada por meio do Memorando nº 500/2015-GAB/SPO/SE/MEC, de 03/06/2015, nos seguintes termos:*

*“A este respeito, esta subsecretaria tem a informar que inexistente na Setorial Contábil/MEC rotina de trabalho específica para encaminhamento de dados à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de vez que aquele órgão superior acessa os dados diretamente do Siafi com vistas à elaboração de relatórios gerenciais para os efeitos de publicação.*

*No entanto, há a possibilidade da Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do Fies no exercício de 2005, ter efetuado o encaminhamento de tal relatório ao Tribunal de Contas da União – TCU, cujos dados estejam apresentando discrepância com os apresentados pela STN/MF, extraídos do Siafi. Isto porque, além das informações do Siafi, a CAIXA tinha seu próprio sistema de controle de informações acerca do Fies.*

*Desta forma, entendemos que a CAIXA talvez possa contribuir com essa secretaria para resolver o impasse em questão.”*

*Tendo em vista o posicionamento da SPO/MEC, a SESu solicitou subsídios aos seguintes órgãos/entidades, estabelecendo prazo de resposta até 17/06/2015:*

- Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) do FNDE, por meio do Ofício nº 507/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;*
- Gerência Nacional de Fundos e Seguros Sociais (GEFUS) da Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 508/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;*
- Subsecretaria de Política Fiscal da STN, por meio do Ofício nº 510/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015.*

*Em 24/06/2015, a SESu emitiu o Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, no qual encaminhou à CGU cópias das respostas dos órgãos/entidades relacionados no parágrafo anterior. Entre estas respostas, há a Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, de 17/06/2015, encaminhada em resposta à SESu por meio do Ofício nº 11/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, da mesma data, da qual destacam-se as seguintes informações:*

*“3. O RGF deve conter, conforme a LRF, art. 55, I, “b”, demonstrativo da Dívida Consolidada. Esse demonstrativo evidencia a composição da Dívida Consolidada e dos ativos financeiros que são considerados deduções para fins de apuração do montante da Dívida Consolidada Líquida. Na União, entre esses ativos financeiros, existe uma rubrica chamada “Aplicações de fundos diversos junto ao setor privado”, que, conforme metodologia de apuração do demonstrativo publicada no RGF do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2005, compreendia “o total das disponibilidades de*

*fundos financeiros aplicados junto ao setor privado (FNE, FCO, FNO e FIES)”.*

*(...)*

*5. Feitos esses esclarecimentos prévios, respondemos às questões levantadas no parágrafo 6 do ofício em tela:*

*Os demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida da União dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal eram elaborados pelo Banco Central do Brasil e encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional até o exercício de 2009.*

*A partir de 2010, em atendimento aos Acórdãos nº 435/2009-TCU-1ª Câmara e 5403/2009-TCU-1ª Câmara, o demonstrativo passou a ser apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, diretamente a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). (...)*

*7. O Acórdão nº 415/2007-TCU-Plenário trata de discrepâncias apontadas entre as informações dos demonstrativos da DCL dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União de 2005 – cuja fonte de dados, reitera-se, era o Banco Central do Brasil – e os dados apurados no Siafi pela equipe do Tribunal. No entanto, desde o primeiro quadrimestre de 2010 os demonstrativos em questão vêm sendo apurados diretamente a partir do Siafi, por determinação do próprio Tribunal de Contas da União, justamente como forma de eliminar tais discrepâncias.”*

*No Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, que encaminhou à CGU a cópia da referida Nota Técnica, a SESu se manifestou sobre as informações da STN neste documento:*

*“7. Assim, dado que o próprio Tribunal de Contas da União, para elaboração do RGF em comento, apurava no Siafi os dados cuja fonte era o Banco Central do Brasil, ao que se depreende da explanação da STN, a SESu entende que não é competência do MEC providenciar a correção dos registros do Fies no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida, conforme determinado no item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007-Plenário.*

*8. Ademais, a medida adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF a partir do primeiro quadrimestre de 2010 evidencia a impertinência da determinação a este Ministério contida no referido item do Acórdão supramencionado, uma vez que restou demonstrado que não havia impropriedade nos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, mas sim a necessidade de correção da fonte de informações utilizada pela STN/MF e pela SFC-CGU/PR no quadro demonstrativo da dívida – motivo pelo qual solicitamos a este órgão de controle o monitoramento acerca do cumprimento deste ponto.”*

*Diante do exposto, verifica-se que o MEC não ajustou os saldos do FIES conforme foi determinado pelo TCU no item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário. No entanto, do ponto de vista do órgão de Controle Interno, verifica-se que a STN ajustou a forma de apurar os dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo Federal a partir de 2010, conforme Acórdãos do TCU posteriores ao de 2007. (grifamos)*

145. Comentário: a adequação procedida no Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF e pela Secretaria Federal de Controle Interno/CGU-PR a partir do primeiro quadrimestre de 2010 evidencia a perda de objeto da determinação a este Ministério contida no item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007-Plenário, uma vez que restou demonstrado que não havia impropriedade nos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de

Administração Financeira, mas sim a necessidade de correção da fonte de informações utilizada pela STN/MF e pela SFC-CGU/PR no quadro demonstrativo da dívida.

146. Outro aspecto a observar é que no Relatório que fundamentou o referido Acórdão o TCU somente registra a divergência entre a informação contida no Demonstrativo e o respectivo saldo no SIAFI, não adentrando ao mérito da composição dos saldos ou de qual saldo estaria, de fato, consistente. Apenas se buscou compatibilizar registros oficiais. Dessa forma, ao proceder o ajuste no Demonstrativo tanto STN com SFC reconheceram o SIAFI como fonte oficial da informação.

147. Isto posto, feitas as considerações pertinentes, encaminhe-se a presente Nota Técnica ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para ciência e convalidação. Na sequência, à Controladoria Geral da União (CGU).

Brasília, 11 de setembro de 2015.

**Dilvo Ristoff**

Diretor de Políticas e Programas de Graduação

Ciente e de acordo.

**Antonio Corrêa Neto**

Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR**  
**Diretoria de Políticas e Programas de Graduação**  
**Coordenação-Geral de Relações Acadêmicas de Graduação**  
Esplanada dos Ministérios - Bloco "L" - 3º andar – sala 300  
CEP 70.047-900 – Brasília, DF – Telefone: (61) 2022-8042 Fax: (61) 2022-8043

NOTA TÉCNICA nº 718/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm

INTERESSADO: Controladoria Geral da União - CGU

REFERÊNCIA: Processo MEC nº 23000.006125/2015-33

Relatório de Auditoria nº 201503636

Ofício nº 24433/2015/DSEDU-I/DS/SFC/CGU-PR

**EMENTA:** Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014. Relatório Preliminar. Manifestação dos gestores da Unidade Jurisdicionada.

1. Trata-se de manifestação acerca da segunda versão do Relatório Preliminar de Auditoria exarado no âmbito da Auditoria Anual de Contas realizada por essa Controladoria Geral da União no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014, encaminhado a este Ministério por meio do Ofício nº 24433/2015/DSEDU-I/DS/SFC/CGU-PR, após o encaminhamento da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm contendo considerações dos gestores do Fundo acerca do teor do relatório.
2. Os presentes apontamentos foram elaborados em trabalho conjunto da Secretaria de Educação Superior (SESu) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atuantes na gestão da Unidade Jurisdicionada auditada, os quais procederam a levantamento de dados para subsidiar os arrazoados, a partir da análise da segunda versão do Relatório Preliminar, bem como de Reunião de Busca Conjunta realizada nos dias 27 e 29/10/2015 nesta Secretaria de Educação Superior que contou com a participação de membros da Diretoria de Auditoria da Área Social da Controladoria-Geral da União, de membros da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (Dipes) da SESu, da Chefia de Gabinete da SESu, da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Gabinete do Ministro de Estado da Educação (GM/MEC), da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) do FNDE e da Auditoria Interna do FNDE.
3. Pontue-se que tanto SESu quanto FNDE, compreendendo que os apontamentos e solicitações apresentados na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm já foram parcialmente contemplados no texto da segunda versão ora apresentada, mas que ainda há alguns pontos que necessitam de esclarecimentos, apresentam-se as informações abaixo com o objetivo de colaborar com o trabalho de auditoria realizado.
4. Para melhor consecução do escopo da presente Nota, optou-se, a título de facilitação do entendimento, por replicar o integral conteúdo do Relatório em questão, comentando ponto a ponto na medida da necessidade dos esclarecimentos. Ademais, esclarece que os apontamentos feitos na parte do relatório denominada “Achados de Auditoria” não foram replicados no texto inicial pela compreensão de SESu e FNDE que a estruturação desse trecho do Relatório Preliminar está calcada no resumo do conteúdo constante nos “Achados de Auditoria”.

5. Assim sendo, aduz o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas realizado no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2014 ora em comento:

### **1. Introdução**

*Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/05/2015 a 03/06/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.*

*De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 29/10/2014, entre SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação e a SECEX-EDU – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:*

*i. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;*

*ii. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos relativos à implementação dos critérios de concessão do financiamento estudantil, bem como de análise de retorno dos recursos ao fundo proveniente da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior;*

*iii. Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;*

*iv. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno da UJ: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento;*

*v. Avaliação dos principais indicadores instituídos pela unidade jurisdicionada para aferir o desempenho de sua gestão, pelo menos, quanto à: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UJ pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; confiabilidade das fontes dos dados utilizados para cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.*

*O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém detalhamentos de análises realizadas quando necessários. Ponderações realizadas quanto à versão preliminar do relatório foram incorporadas em anexo ou comentadas nos Achados de Auditoria.*

### **2. Resultados dos trabalhos**

*De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a CGU e o TCU, foram efetuadas as seguintes análises:*

#### **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

*No exercício de 2014, o FIES permaneceu em expansão, seguindo o crescimento observado nos anos anteriores, passando de 76.165 novos financiamentos e um orçamento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para 732.243 novos financiamentos e um*

*orçamento de mais de R\$ 12 bilhões em 2014, representando um crescimento de 860% em relação ao número de novos financiamentos e de cerca de 1.100% em relação ao orçamento.*

*A expansão verificada possui respaldo no Plano Nacional de Educação – PNE, estabelecido pela Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que prevê também a redução da necessidade de fiadores ao longo do tempo, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento, o qual passou a ser de adesão obrigatória por parte das mantenedoras das instituições de ensino aderentes ao FIES, conforme determina a Portaria Normativa MEC nº 3/2014.*

*Apesar do crescimento contínuo e previsível do número de contratos, notou-se diferença expressiva entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,5 bilhão, e a dotação final, de R\$ 12,1 bilhões. Observa-se que a dotação inicial do FIES não fora suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100 contratos), demonstrando deficiências no planejamento orçamentário para a Unidade Jurisdicionada – UJ. Ademais, a complementação orçamentária ocorreu por meio da abertura de créditos extraordinários. Pelo fato de as despesas do FIES não se enquadrarem como imprevisíveis, tal fato afronta o §3º do art. 167 da Constituição Federal. A questão ora apontada, apesar de impactar a gestão do FIES, extrapola o âmbito de atuação da UJ, que afirma ter apresentado uma necessidade de R\$ 12,22 bilhões ao Ministério do Planejamento no momento da captação da proposta orçamentária de 2014.*

*Foram avaliados os critérios de concessão de financiamentos vigentes em 2014, os quais foram divididos em critérios de elegibilidade e de seleção, entendendo-se os primeiros como requisitos mínimos a serem atendidos pelos pleiteantes ao programa e os segundos como fatores de segregação entre beneficiários e não beneficiários em caso de demanda por financiamentos superior à oferta.*

*Verificou-se a ausência de previsão na Portaria Normativa MEC nº 10/2010 de critérios objetivos de seleção de cursos a serem ofertados e de beneficiários a serem atendidos caso haja limitação no número de financiamentos concedidos. Ressalta-se, no entanto, que, no exercício de 2014, todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos de elegibilidade estabelecidos nas normas gerais do programa foram contemplados com o financiamento. Tal ausência, não obstante, ganha relevância num cenário de restrição orçamentária quando poderá não ser possível atender a todos os pleiteantes.*

*Em seguida, foram efetuadas consultas à base de dados do Sistema Informatizado do Fundo de Financiamento Estudantil - SisFIES, bem como cruzamentos com outras bases de dados<sup>1</sup>, para verificar o atendimento efetivo aos critérios de concessão vigentes em 2014, quais sejam os de elegibilidade. O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise, totalizando 732.157 registros.*

*No que se refere às consultas exclusivas ao SisFIES, buscou-se avaliar as regras de negócio implantadas no referido sistema, ou seja, as validações realizadas pelo sistema a fim de assegurar o cumprimento das normas do programa.*

*Os principais resultados dessas análises estão descritos a seguir:*

- a) não foram encontrados registros de permissão de financiamento a pessoas cuja renda familiar bruta mensal era superior a 20 salários mínimos;*
- b) todos os tetos de financiamento previstos normativamente foram cumpridos no momento da inscrição do aluno, tendo ocorrido casos pontuais de divergência*

---

<sup>1</sup> Bases de dados da Relação Anual de informações Sociais – RAIS; do Programa Universidade Para Todos – PROUNI; do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM; do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; do Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI; e do Sistema de Regulação do Ensino Superior – e-MEC.



- posterior à inscrição, decorrente de alteração de características de alguns cursos pelas próprias instituições de ensino;
- c) não foram encontrados casos de alunos ingressantes no FIES e simultaneamente inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo – CREDOC;
  - d) foram encontrados 13 casos de concessão de garantia exclusiva por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, decorrente de duas falhas diagnosticadas no sistema, relativas a verificação de bolsistas do Programa Universidade para Todos – PROUNI;
  - e) foram diagnosticados 2.576 beneficiários que não possuíam qualquer tipo de fiança ou garantia de seus financiamentos, decorrentes, em quase sua totalidade, de inscrições após decisões judiciais.
  - f) há falha de auditabilidade no banco do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da inscrição.

No que se refere aos cruzamentos de dados com outras bases de dados, foram realizadas consultas para aferir a consistência dos registros utilizados pelo SisFIES na utilização das regras acima mencionadas.

Os principais resultados são trazidos abaixo:

- a) foram encontrados 258 registros em que as informações da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS divergiam para mais em relação ao registrado pelos beneficiários de financiamento do FIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos;
- b) em geral, há consistência entre os alunos habilitados no FIES como bolsistas do PROUNI e a base do próprio PROUNI. As exceções são os 13 casos de beneficiários da garantia exclusiva mencionados anteriormente;
- c) há deficiência no processo de validação da condição de professores da rede pública pelas Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA: cruzamento com a RAIS apontou que cerca de 97% daqueles que se declararam professores não exerciam a profissão;
- d) à exceção dos casos dos estudantes que se autodeclararam professores da rede pública, os alunos concluintes do ensino médio a partir de 2010 realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o que coaduna com as regras do programa;
- e) foram registrados oito casos de alunos que tiveram a condição de seu financiamento atualizada no SisFIES após a data de óbito registrada no Sistema de Controle de Óbitos – SISOBI, sendo que alguns casos decorrem de renovação sugerida pela instituição de ensino, mas não efetivada pelo aluno; de fraude de instituição de ensino, a qual assinou Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal – MPF após verificação de denúncias; e um caso ainda em apuração até o fechamento deste Relatório;
- f) 7 cursos não atendiam ao critério de conceito mínimo exigido no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, nos quais foram inscritos 319 estudantes.

Quanto aos 2.576 estudantes identificados sem fiança ou garantia exclusiva, a UJ informou que 2.573 entraram por meio de liminares de inexigibilidade. Os três casos restantes referem-se a inclusões em 2015 de fiadores “via integração” na base utilizada para análise que contempla o exercício de 2014, objeto deste trabalho de auditoria anual de contas.

No que diz respeito ao uso indevido de garantia exclusiva por estudantes, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI informou já ter providenciado as correções necessárias no aplicativo do FIES.

Em relação aos problemas diagnosticados nos critérios de verificação de renda, recomendou-se à UJ apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados no cruzamento de dados realizado pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; encerrar financiamentos concedidos indevidamente; e estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de concessão cuja validação compete às CPSA.

*No que se refere à concessão de financiamento a cursos com conceito SINAES inferior a 3, recomendou-se à UJ realizar diligências envolvendo a DTI/MEC e a SERES/MEC, de forma a apurar a ocorrência de divergência entre a base do e-MEC e os conceitos históricos do SINAES fornecidos pelo INEP, a fim de contemplar tais registros na avaliação realizada pelo FIES.*

*Relativamente à falha de auditabilidade no banco de dados do SisFIES, decorrente da não marcação de estudantes que se autodeclararam professores no momento da inscrição, mudanças normativas previstas para o exercício de 2016 farão com que o ENEM seja obrigatório para todos os que pleiteiam financiamento pelo FIES, deixando de haver as exceções previstas atualmente, isto é, embora o problema não tenha sido corrigido, perderá o objeto em 2016.*

*Por fim, em análise relativa à sustentabilidade e perenidade do FIES, verificou-se se o retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após a conclusão do ensino superior pelos estudantes vem ocorrendo. Ressalta-se, no entanto, que havia 315 mil contratos em fase de amortização e mais de 1,8 milhão de contratos em fase de utilização, do que se pode concluir pela grande dependência do FIES em relação a outras fontes de custeio.*

*Diagnosticou-se que, em 31/12/2014, 23,66% dos contratos em fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso, ante 20,40% ao término de 2013. Esse percentual deve ser continuamente monitorado, pois há o risco de que ele continue a aumentar devido à atual situação econômica do país.*

*Importa destacar também que, instados pela equipe de auditoria, os gestores informaram não haver, no âmbito da gestão do FIES, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco associado à inadimplência dos beneficiários, nem de insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC. Tais riscos são tratados nos pontos concernentes à avaliação dos controles internos administrativos e à instituição de indicadores de desempenho.*

## **2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ**

*Foi verificada a carência de indicadores de desempenho estratégico referentes à gestão do FIES. No aspecto operacional, a UJ possui apenas dois indicadores de desempenho, instituídos por meio da Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, sendo que um deles, o indicador de “Adesão ao FGEDUC”, perdeu seu objeto com a obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12873/2013. Dessa forma, no aspecto operacional, o único indicador de desempenho que vigora na UJ é o indicador “Taxa de utilização do FIES”. No aspecto estratégico, por sua vez, observou-se que não há indicadores de desempenho no âmbito do FIES.*

*Observa-se, dessa forma, que o FIES carece de estabelecimento formal de metas e indicadores estratégicos de desempenho que permitam a avaliação dos resultados alcançados pela política pública e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores. Ressalta-se que o estabelecimento de metas e indicadores estratégicos de desempenho foge da governabilidade dos gestores do FIES, ficando tal decisão sobre gerência de outras alçadas de governo. Todavia, os gestores da SESu e do FNDE, a partir das informações disponíveis nos sistemas corporativos do MEC, podem estabelecer os cenários e levantar os dados necessários para que a tomada de decisão quanto ao estabelecimento de indicadores e metas estratégicas de desempenho não seja tomada de maneira empírica, desprovida de estudos técnicos que suportem referida decisão, tendo sido feita recomendação nesse sentido em ponto específico deste Relatório.*

*Ressalta-se, todavia, a utilização de relatórios de desempenho construídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC <portalbi.mec.gov.br>, ferramenta de Business*

*Intelligence (BI) mantida pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC. Todavia, apesar de indispensáveis à gestão, os dados produzidos pelo Portal de Gestão do MEC não se confundem com indicadores de desempenho. Foi recomendado aos gestores do FIES sistematizar os indicadores operacionais do programa, a partir das informações extraídas por meio dos Relatórios Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.*

*Nesse contexto, ressalta-se que os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil encontram-se totalmente alocados na Operação Especial 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno), por conseguinte, não são consignados no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Foi emitida recomendação para que o gestor do FIES inste o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em ação do tipo Operação Especial.*

### **2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

*Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.*

*A avaliação da maturidade dos controles internos administrativos foi fundamentada pelos resultados da aplicação dos procedimentos, permitindo a pontuação de cada componente do sistema de controle interno, conforme questionário padrão utilizado pela Controladoria-Geral da União. Dessa maneira, foram utilizados os seguintes critérios para avaliar a maturidade dos controles internos:*

#### **Quadro – Interpretação do Resultado**

<b>TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO</b>		
<b>Pontuação Média</b>	<b>Interpretação</b>	<b>Descrição</b>
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

*Por conseguinte, o resultado da avaliação dos cinco componentes do sistema de controle interno do FIES, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrado no quadro a seguir:*

#### **Quadro – Avaliação da maturidade do sistema de controles internos do FIES**

<b>Componentes do Sistema de Controles Internos</b>	<b>FNDE</b>		<b>SESu/MEC</b>	
	<b>Pontuação</b>	<b>Interpretação</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Interpretação</b>
Ambiente de Controle	50,7%	Intermediário	40,3%	Intermediário
Avaliação de Risco	27,8%	Básico	25,0%	Básico
Atividades de Controle	55,0%	Intermediário	40,0%	Básico
Informação e Comunicação	100,0%	Avançado	87,5%	Aprimorado

Monitoramento	66,7%	Intermediário	33,3%	Básico
<b>Sistema de Controles Internos</b>	<b>57,7%</b>	<b>Intermediário</b>	<b>40,3%</b>	<b>Intermediário</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

*Percebe-se que, dos cinco componentes avaliados, o que apresentou pior resultado foi o componente “avaliação de risco”. Mencionado componente, segundo metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework (Controle Interno – Estrutura Integrada), objetiva identificar se a organização: a) especifica os objetivos com clareza suficiente; b) identifica os riscos à realização de seus objetivos e os analisa a fim de determinar a forma como devem ser gerenciados; c) considera o potencial para fraude na avaliação dos riscos; e d) identifica e avalia as mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.*

*A baixa pontuação recebida pelo componente “avaliação de risco” deve-se, principalmente, à inexistência de metas formalmente estabelecidas, o que dificulta a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, conforme metodologia do Coso, bem como à confusão existente entre os conceitos de “riscos” e “fatos”, deixando de se adotar postura preventivamente, para se atuar corretivamente. A esse respeito, recomendou-se, no item 1.1.2.1 deste Relatório, a definição formal de metas pela UJ, de forma a subsidiar a identificação preventiva de riscos.*

#### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

*A avaliação quanto ao cumprimento das recomendações emitidas por esta Controladoria levou em consideração a atuação de cada agente do FIES, a saber: a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) – agente supervisor – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – agente operador – e a Caixa Econômica Federal (CEF) – agente financeiro – tendo em vista que cada recomendação fora dirigida a agente específico.*

*Dessa forma, com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle anteriormente realizadas, foram levantadas todas as recomendações pendentes de atendimento em 31/12/2014 e aquelas declaradas pelos gestores como atendidas no decorrer do exercício de 2014, com a posterior verificação de seu efetivo atendimento. A tabela seguinte apresenta os resultados da análise:*

*Tabela – Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU*

Agente	Recomendações emitidas (posição de 01/12/2014)		Recomendações canceladas	Pendentes de atendimento (posição de 31/12/2014)
	Relatório nº 201108853	Relatório nº 201306221		
Supervisor (SESu)	2	1	1	2
Operador (FNDE)	-	3	-	3
Financeiro (CEF)	1	-	-	1

Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP) da Controladoria Geral da União (CGU).

*As recomendações da CGU, constantes no Plano de Providências Permanente (PPP) do FIES e pendentes de atendimento, foram emitidas nos Relatórios de Auditoria nº 201108853 (Auditoria Anual de Contas de 2010) e nº 201306221 (Auditoria Anual de Contas de 2012), e referem-se aos seguintes assuntos: a) conciliação dos valores das operações; b) repasse do risco de crédito pelo agente financeiro; e c) estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços. Tais recomendações serão mais bem esclarecidas item 2.1.2.2 deste Relatório de Auditoria.*

*Conforme se depreende da tabela anterior, não houve recomendações plenamente atendidas. Diante do exposto, verifica-se o baixo índice de atendimento às recomendações da CGU, tendo a UJ realizado pouco progresso no cumprimento das recomendações. Vale salientar que as recomendações dirigidas ao agente supervisor*

*visam, basicamente, o acompanhamento das demais recomendações e, por isso, dependem da atuação dos agentes operador e financeiro para serem plenamente atendidas.*

*Ressalta-se que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das contas do FIES do exercício de 2012, determinou o atendimento, em duzentos dias, da recomendação dirigida ao agente financeiro, relacionada à conciliação dos valores das operações, e de duas das três recomendações dirigidas ao agente operador, determinando a implantação de rotina mensal de repasse do risco de créditos e o estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços. O Acórdão omitiu-se apenas quanto à recomendação de apuração do montante devido ao FIES, decorrente da falta de repasse do risco de créditos, e quanto às recomendações dirigidas ao agente supervisor.*

6. FNDE: Importante ressaltar que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara determinou também ao agente financeiro a criação de rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito ao FIES e não ao agente operador, conforme consta do texto acima.

### ***2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU***

*O TCU emitiu apenas uma determinação à CGU relativa ao FIES em 2014. Trata-se do Acórdão 3105/2014 da 2ª Câmara, no qual ele determinou, no item 1.8.1, que a CGU registrasse nas contas seguintes do FIES informações relativas à determinação ao MEC no item 9.3 do Acórdão 415/2007 do Plenário/TCU. Neste item de Acórdão, o TCU determinou ao MEC que fizesse a correção dos registros do FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida do Relatório de Gestão Fiscal (RGF).*

*O Acórdão de 2007 tratou de levantamento na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e em outros órgãos e entidades para apurar o montante e a composição da Dívida Pública Federal e o fluxo de incorporação e desincorporação de ativos e passivos no demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal em 2005. Além da determinação ao MEC, também há determinações a outros Ministérios, à STN, a setoriais contábeis das unidades gestoras responsáveis pela dívida contratual externa e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*

*Em resposta a questionamento da CGU, a Secretaria de Educação Superior/MEC (SESu), na condição de agente supervisor do FIES, informou que solicitou subsídios à STN, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC), à Caixa Econômica Federal e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre o tema em questão.*

*Posteriormente, a SESu encaminhou à CGU Nota Técnica/STN, na qual foram apresentados esclarecimentos sobre o tema da determinação do TCU em 2007. Neste documento, a STN informou que a fonte de dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo da União até 2009 era o Banco Central do Brasil. No entanto, o demonstrativo em questão passou a ser apurado diretamente do SIAFI desde o 1º quadrimestre/2010, por determinação do próprio TCU em 2009.*

*No encaminhamento da Nota Técnica/STN à CGU, a SESu se posicionou no sentido de que a correção dos registros do FIES no SIAFI em cotejo com os do RGF não é competência do MEC e que não havia impropriedade nesses registros, tendo em vista os esclarecimentos da STN. Assim, verifica-se que, com o ajuste da STN na forma de elaborar o demonstrativo em questão a partir de 2010 – conforme o TCU recomendou*

em 2009 -, o SIAFI passou a ser a fonte dos dados do quadro demonstrativo da dívida líquida do RGF em questão.

/

## 2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

De acordo com o art. 3º da Lei 10.260/2001, a gestão do FIES cabe:

- ao Ministério da Educação (MEC), na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de **agente supervisor** da execução de suas operações; e
- ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de **agente operador** e de administrador de seus ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Por ser um fundo de natureza contábil, o FIES não possui quadro de pessoal próprio.

Conforme a estrutura regimental do MEC definida no Decreto 7.690/2012, alterado pelo Decreto 8.066/2013, as atividades de supervisão do FIES são realizadas em sua maior parte pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, em sua Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES). Nesta diretoria da SESu, os trabalhos relativos ao FIES são feitos pela Coordenação-Geral de Relações Acadêmicas de Graduação (CGRAG), que também atua em outros programas de educação superior.

No âmbito do MEC (Administração Direta), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), subordinada à Secretaria-Executiva, também realiza atividades do FIES no âmbito de suas competências.

De acordo com a estrutura regimental do FNDE definida no Decreto 7.691/2012, as atividades de agente operador do FIES atribuídas a essa autarquia ocorrem em sua maior parte na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF). Das 4 coordenações-gerais que a compõem, duas atuam exclusivamente com o FIES:

- a de Concessão e Controle do Financiamento Estudantil (CGFIN);
- a de Suporte Operacional ao Financiamento Estudantil (CGSUP).

A força de trabalho do FIES informada no relatório de gestão relativo a 2014 difere em quatro servidores no presente trabalho:

Força de trabalho que atuou no FIES em 2014 (servidores públicos) *			
Localização	A) Quantidade informada no relatório de gestão	B) Quantidade apurada na auditoria	Diferença (B - A)
SESu	5	5	0
DTI	8	10	2
FNDE	30	32	2
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>47</b>	<b>4</b>

\* O Secretário/SESu e o Presidente/FNDE não estão incluídos nesta contagem.

Verificou-se que a força de trabalho da DTI no FIES é composta por 7 servidores efetivos, um sem vínculo com a Administração Pública e 2 com contratos temporários, totalizando 10 servidores públicos. Além destes, a DTI mantém consultores contratados pela Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) em sua força de trabalho no FIES, no âmbito do projeto OEI/BRA/09/004-Prodac FNDE, apesar das restrições existentes na legislação (Constituição Federal, art. 37, inciso II, combinada com o Decreto 5.151/2004, art. 4º, § 1º). Sobre este assunto, cabe ressaltar que ele foi objeto de análise durante a auditoria anual de contas realizada no FNDE referente ao exercício de 2010 (relatório nº 201109076), tendo sido expedida recomendação para a entidade se abster de suprir eventuais carências de pessoal por meio de Cooperação Técnica Internacional.

*Em 29/12/2014, foi publicada a Portaria Interministerial nº 539/2014, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, autorizando a contratação temporária de profissionais de informática e de outras áreas para o MEC e entidades vinculadas, conforme a Lei 8.745/1993.*

*O FNDE informou a quantidade de 30 servidores no relatório de gestão, lotados na CGFIN, CGSUP e unidades subordinadas a estas duas coordenações-gerais. No entanto, o diretor e uma assessora da DIGEF também atuam com o FIES (de forma não exclusiva), totalizando 32 profissionais.*

*Em relação à qualificação da força de trabalho, verificou-se que SESu e DTI não possuem planos de capacitação específicos para o FIES. Em 2014, os servidores da SESu que atuam no FIES não participaram de eventos de capacitação. Na DTI, 4 dos 10 servidores que atuam no FIES (40%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014, mas sem direcionamento específico para a atuação no referido Fundo.*

*A ausência de capacitação em 2014 dos servidores do agente supervisor (SESu), mencionada no parágrafo anterior, é uma situação que merece atenção, tendo em vista que o FIES possui aspectos muito específicos em comparação às demais temáticas de atuação do MEC (Administração Direta).*

*O FNDE teve seu plano anual de capacitação 2014/2015 aprovado por sua Portaria nº 416/2014, publicada em seu Boletim de Pessoal e Serviço em 08/10/2014, portanto, no último trimestre do exercício analisado. Ele abrange toda a organização, mas não possui tópicos com direcionamento específico para seus servidores que atuam com o FIES. Em relação aos treinamentos realizados, 15 dos 32 servidores do FNDE que atuam no FIES (46,88%) participaram de pelo menos um evento de capacitação em 2014. Apesar da ausência de treinamentos específicos para servidores que atuam no referido Fundo, o FNDE lançou em 28/11/2014 o curso Gestão Operacional do FIES (em ambiente virtual), com o objetivo de capacitar os profissionais das instituições privadas de ensino superior (IES) que atendem os estudantes interessados em contratar esse financiamento.*

*Em relação à suficiência/insuficiência da força de trabalho, tanto o agente supervisor quanto o agente operador se posicionaram quanto à insuficiência de pessoal em suas respectivas instâncias de atuação no FIES. No entanto, não há estudos que demonstrem a força de trabalho necessária para a SESu e para o FNDE. No caso do FNDE, existe uma demanda em andamento no MEC para a realização de concurso público. Ademais, tanto a SESu quanto o FNDE não possuem regimentos internos atualizados. Portanto, não formalizaram as estruturas organizacionais e as competências de suas Coordenações-Gerais que atuam no FIES.*

*A ausência dos estudos e dos regimentos internos mencionados no parágrafo anterior prejudica o adequado dimensionamento da força de trabalho do agente supervisor e do agente operador do FIES, bem como a tramitação e o tratamento da demanda de pessoal nas instâncias decisórias da Administração Federal.*

### **2.7 Avaliação da Conformidade das Peças**

*Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), foram analisadas as peças postadas no sistema do Tribunal de Contas da União, de que trata o § 6º da DN TCU nº 140/2014, e-Contas. Dessa maneira, constatamos que a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas desse egrégio Tribunal para o exercício de 2014.*

*No tocante à confecção do Relatório de Gestão, porém, alguns apontamentos merecem destaque, a saber:*

*- Informações sobre a Governança*

- a. Não foi esclarecida a existência de estrutura de governança da Unidade Jurisdicionada, conforme solicita o item 2.1 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;
- b. Não consta no Relatório de Gestão a metodologia utilizada para analisar os quesitos acerca da avaliação do funcionamento do controle interno, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Todavia, tal metodologia é informada posteriormente;

*- Relacionamento com a Sociedade*

- a. O Relatório de Gestão não informa o “caminho de acesso” às informações sobre sua atuação, exigidas no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013;

*- Planejamento e Resultados Alcançados*

- a. Conforme item 4.5 do Relatório de Gestão, a UJ entende não ser aplicável a exigência constante no item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013, referente à avaliação nos custos de produtos e/ou serviços ofertados;

*- Informações Contábeis*

- a. Não foram inseridas no Relatório de Gestão informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU nº 134/2013.

*Os apontamentos ora elencados serão abordados com maiores detalhes no item 2.1.2.3 deste Relatório de Auditoria. Por fim, informa-se que o Relatório de Gestão do FIES, objeto da presente auditoria, foi encaminhado ao TCU de forma tempestiva, em meio informatizado, por meio do sistema e-Contas.*

*Quanto ao rol de responsáveis da UJ 151714/FIES apresentado ao TCU, pode-se dizer que, de forma geral, preenche os requisitos previstos na legislação, mas contém as seguintes falhas:*

- a. não foram indicados os períodos em que o dirigente máximo do FIES (Presidente/FNDE) a partir de 14/02/2014 foi substituído, ou seja, foi informado o período de gestão total (de 14/02/2014 a 31/12/2014), sem substituições;
- b. por outro lado, foi informado como gestão de seu substituto o período de 20/03/2014 a 31/12/2014, ou seja, não foram informados os períodos em que ele efetivamente substituiu o titular, conflitando com a informação da alínea anterior.

### **3. Conclusão**

*Embora não se compreenda dentro do âmbito de atuação dos gestores do FIES, destaca-se a expressiva diferença entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,64 bilhão, e a dotação final após os ajustes de créditos adicionais, de R\$ 12,3 bilhões, inteiramente empenhada. Por análise simples, observa-se que a dotação final representa 747% da inicial. Importa ressaltar que a maior parte dos créditos adicionais abertos foram do tipo extraordinários, destinados a atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.*

*Os resultados dos exames demonstraram a carência de indicadores e metas de desempenho diagnosticada na auditoria, sendo que a UJ mantém apenas um indicador de natureza operacional e nenhum de natureza estratégica. Salienta-se que a carência de indicadores de desempenho importa em lacuna de informação sistematizada à tomada de decisões gerenciais, ainda que, pontualmente, dados sejam extraídos de ferramentas de Business Intelligence. Para tanto, verifica-se a necessidade de interlocução junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais*



*atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em ação do tipo Operação Especial.*

*A análise da concessão de financiamentos apontou a necessidade de alguns aprimoramentos na aplicação web utilizada para inscrição no FIES, que, segundo os gestores, já foram solucionados; também demonstrou ser desejável o acompanhamento por amostragem das verificações a cargo das Comissões Permanentes de Seleção e Avaliação – CPSA.*

7. FNDE: Informamos que a nomenclatura correta é Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA).

*Destaca-se a inexistência de estudos visando à avaliação de riscos associados à inadimplência dos beneficiários e à potencial insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC.*

*Além disso, a limitação de financiamentos ocorrida no exercício de 2015 demonstrou a necessidade de aprimoramento normativo do programa, seja para a seleção de alunos, seja para definir prioridades em relação às vagas ofertadas, tais como o conceito de curso, área de formação, regionalização, entre outros. Nesse sentido, muitas atualizações normativas foram publicadas em 2015, a exemplo das Portarias Normativas nº 2/2015; 7/2015 e 8/2015, cujas avaliações não compõem certificação da auditoria anual de contas de 2014.*

*As avaliações realizadas apontaram ainda que as recomendações da CGU pendentes de atendimento no início de 2014 permaneceram sem a adoção de providências efetivas para seu atendimento. Importante ressaltar que, dessas recomendações, podem resultar ações com impacto financeiro positivo ao Fundo, tais como o repasse do risco de crédito ao FIES pela Caixa.*

*Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.*

*Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do Certificado de Auditoria e do Parecer do Dirigente de Controle Interno.*

*Brasília/DF, 20 de outubro de 2015.*

**Nome:** ALEXANDRE ALMIR LOPES DA FONSECA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ALEXANDRE AUGUSTO SILVA

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ELVES DOUGLAS TEIXEIRA DA CRUZ

**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

*Relatório supervisionado e aprovado por:*

---

*Coordenador Geral*

---

**Achados da Auditoria - nº 201503636**

## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

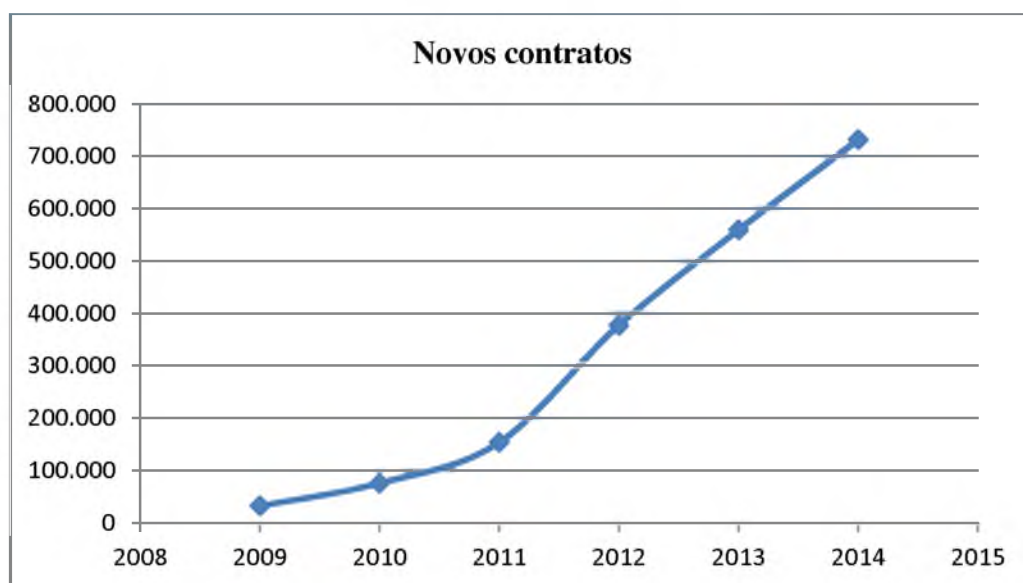
#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### *Evolução do número de contratos do FIES*

###### *Fato*

*O FIES continuou, em 2014, por um período de expansão da carteira de crédito observada nos anos anteriores. Tal crescimento foi acentuado a partir de 2010, ano em que, dentre outras mudanças, houve a redução da taxa de juros do financiamento para 3,4% ao ano, valor abaixo do praticado pelo mercado, com o intuito de torná-lo mais acessível às camadas socioeconômicas menos favorecidas.*



Fonte: Relatório de Gestão do FIES de 2014

De acordo com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, a política adotada com a carteira de crédito até o exercício de 2014 acompanhava o viés da ótica de ampliação do acesso e permanência na educação superior preconizada nos últimos dois Planos Nacionais de Educação – PNE. De fato, as metas 12 e 14 do PNE atual – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 –, itens 12.6, 12.20 e 14.3, assim dispõem:

*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.*

[...]

*12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;”*

[...]

*12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com*

*avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;*

[...]

*“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”*

[...]

*“14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;”*

Nota-se que o plano, lançado em 2014 e de duração decenal, embora não possua metas específicas para o FIES, continua a incentivar a ampliação do acesso ao ensino superior, inclusive por meio do aumento dos financiamentos concedidos pelo programa.

Por outro lado, o crescimento dos financiamentos concedidos tornou o FIES um programa de grande materialidade e impacto nos recursos orçamentários da União. A título de exemplo, em 2015, diante de um cenário de retração econômica e de ajuste das contas públicas, houve limitação orçamentária e financeira imposta ao programa, não podendo o programa atender a todos os seus pleiteantes.

8. A Equipe da CGU persiste em recorrer ao cenário econômico de 2015 para avaliar a gestão do exercício anterior, o que não se justifica tecnicamente. Compreende-se que o comportamento do gestor deve ser avaliado no contexto do exercício no qual praticou os atos objeto de exame. De outra maneira poder-se-ia afirmar que a análise da CGU acerca dos mesmos atos de gestão seria diversa, a depender do comportamento da economia em um período subsequente ao da prática dos atos de gestão do Fundo, valendo salientar que a restrição orçamentária não decorreu de que qualquer condução imprópria do FIES. Ademais, nem mesmo em seu momento de maior expansão (o próprio exercício sob exame) o FIES logrou êxito em atender a **todos os interessados**, uma vez que sempre houve a necessidade de observância a limites de financiamento legalmente estabelecidos. Vale ressaltar o pertinente comentário que consta do Relatório de Gestão 2014 do FIES:

*“Após os significativos aperfeiçoamentos normativos e operacionais ocorridos no Fies a partir de 2010, com o objetivo de melhorar as condições do financiamento estudantil ao público alvo, o Programa apresentou resultados exitosos, consubstanciados num total de novos contratos em 2014 no montante de aproximadamente 730 mil, enquanto no ano de 2009 os novos contratos representaram aproximadamente 32 mil. A disponibilização do financiamento em fluxo contínuo e a desburocratização do processo de concessão, somados à diminuição dos juros, ampliação dos prazos de carência, amortização e percentual de financiamento, possibilidade de ressarcimento do valor contratado com trabalho e criação do FGEDUC, bem como a instituição de critério de limitação de renda para concessão do financiamento estudantil pelo Fies, dentre outras medidas, propiciaram maior acessibilidade ao Programa, indo ao encontro dos objetivos de estimular a inclusão e permanência dos jovens no ensino superior, nos termos da Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Já no ano de 2014, por meio das modificações incorporadas no arcabouço normativo do programa, tem-se buscado incrementar os instrumentos de controle e de gestão do Fies, de forma a torná-lo mais exitoso na tarefa compartilhada com as demais políticas expansionistas de garantir a permanência de grande contingente de estudantes no ensino superior e, complementarmente, colaborar com o processo de democratização desse nível educacional.”*

Por fim, há que se mencionar, também, que a lei do PNE prevê a redução da necessidade de fiadores no item 12.6, por meio da expansão de fundo garantidor do financiamento. Por este motivo, é de extrema relevância o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, bem como estudos para gerenciamento de riscos decorrentes principalmente da inadimplência e da evasão de alunos, assunto abordado em constatação específica deste relatório.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Dotação orçamentária inicial do FIES insuficiente, complementada por meio de créditos extraordinários**

##### **Fato**

Verificou-se que é expressiva a diferença entre a dotação inicialmente autorizada na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 1,64 bilhão, e a dotação final, após os ajustes de créditos adicionais, de R\$ 12,3 bilhões, inteiramente empenhada. Por análise simples, observa-se que a dotação final representa 747% a dotação inicial. O Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014, manifesta-se a respeito dessa diferença da seguinte maneira:

*“A diferença expressiva entre o crédito inicial e final decorre do fato de os financiamentos estudantis terem características plurianuais, pois um estudante contratado, com duração do curso de 2,5 a 5 anos, por exemplo, gera para o Fies a obrigação de repasses mensais de títulos à entidade Mantenedora de Instituição de Ensino Superior no valor correspondente ao encargo educacional contratado durante todo o período do curso. Em função deste cenário, o Fundo executou no exercício de 2014 repasses mensais para mais de 1,9 milhão de estudantes financiados dos quais 39% eram oriundos de anos anteriores.”* (Original sem grifo).

Ocorre que, segundo informado no Relatório de Gestão do FIES, em 2014 foram financiados 1.910.718 estudantes, ao custo de R\$ 12,2 bilhões, somando-se os contratos celebrados em 2014 e aqueles celebrados em exercícios anteriores. Desses estudantes, 10.375 decorrem de contratos administrados pela Caixa Econômica Federal (CEF) na qualidade de agente operador do FIES, anteriores a 15/1/2010. Os 1.900.343 restantes decorrem de contratos de financiamentos celebrados posteriormente a essa data, dos quais 732.243 referem-se a contratos firmados em 2014 e 1.168.100 referem a contratos firmados em exercícios anteriores, conforme tabela seguinte:

*Tabela – Quantidade de Contratos de financiamento do FIES, por exercício*

<b>Ano</b>	<b>Contrato</b>
2009	32.594
2010	76.165
2011	154.250
2012	377.780
2013	559.905
2014	732.243
<b>Total</b>	<b>1.900.343</b>

Fonte: Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2014.

Obs.: Os contratos firmados em 2009 não estão somados no Total.

Afirma ainda o Relatório de Gestão do FIES:

*“A Lei Orçamentária de 2014 previa 151.501 estudantes financiados pelo Fies ao custo de R\$ 1,5 bilhões. Porém, foram custeados 1.900.343 de financiamentos (formalizados a partir de 15 de janeiro de 2010), mais 10.375 financiamentos (referentes aos contratos administrados pela Caixa Econômica Federal na qualidade de Agente Operador dos Fies anteriores a 15 de janeiro de 2010), em fase de*

utilização. Assim, um total 1.910.718 estudantes foram financiados ao custo de R\$ 12,2 bilhões.” (Original sem grifo).

Observa-se que a dotação inicial do FIES não foi suficiente, sequer, para manter os contratos em utilização (1.168.100 contratos), razão pela qual precisou ser suplementada por meio de créditos adicionais. A tabela a seguir apresenta a suplementação das dotações do FIES, por meio de créditos adicionais:

*Tabela – Créditos orçamentários do FIES, referente ao exercício de 2014*

<b>Instrumento</b>	<b>Tipo de crédito</b>	<b>20RZ Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação</b>	<b>00IG Operações Especiais: Financiamentos com Retorno</b>
LOA 2014	Crédito inicial	120.400.000	1.527.097.593
MP 642 de 17.04.2014	Crédito Extraordinário	-	4.900.000.000
Decreto de 24.07.2014	Crédito Suplementar	53.608.595	-
MP 655 de 26.08.2014	Crédito Extraordinário	-	305.419.518
MP 666 de 30.12.2014	Crédito Extraordinário	-	5.400.000.000
<b>Dotação Atualizada</b>		<b>174.008.595</b>	<b>12.132.517.111</b>

Fonte: Controladoria Geral da União, 2015.

*Desse modo, por meio da SA 201503636/020, esta CGU solicitou justificativa da discrepância ocorrida no planejamento orçamentário que ocasionou a diferença entre a dotação inicial e a verificada ao término do exercício, tendo sido coberta por meio da abertura de créditos extraordinários. Em resposta, a SESu emitiu o Ofício nº 578/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 24/6/15, encaminhando cópia do Ofício nº 44/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 23/6/15, que afirma:*

*“No momento da captação da proposta orçamentária de 2014 este Fnde apresentou ao Ministro do Planejamento uma necessidade total de R\$ 12,22 Bilhões para as duas ações do Fies (R\$ 11,8 Bilhões, Ação 00IG + R\$ 420,0 Milhões, Ação 20RZ).*

*O Projeto de Lei Orçamentária 2014 encaminhado pelo Poder Executivo destinou às duas ações do Fies o valor total de R\$ 1,64 Bilhão (R\$ 1,52 Bilhão, Ação 00IG + R\$ 120,0 Milhões, Ação 20RZ). Esse valor representou pouco mais de 10% da necessidade relatada pelo FNDE. [...]*

*Importante destacar que as ações do Fies são vinculadas ao órgão orçamentário ‘Operações Oficiais de Crédito’, ligado ao Ministério da Fazenda, não possuindo o Fnde ingerência no processo decisório de definição desses limites” (Original sem grifo).*

*Segundo os esclarecimentos do gestor, fora solicitado ao Ministério do Planejamento (MPOG) R\$ 12,22 bilhões, divididos entre as duas ações orçamentárias do FIES, no entanto o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) destinou pouco mais de 10% da necessidade apontada.*

*Depreende-se dos esclarecimentos que o montante executado em 2014 já era esperado pela gestão do FIES, dessa forma, embora sabido que o FIES demandaria montante superior a R\$ 12 bilhões, a decisão de governo de fixar apenas R\$ 1,64 bilhão ocasionou invariavelmente a necessidade de suplementação posterior. Por conseguinte, tal fato prejudicou a função de planejamento da Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2014, não espelhando, dessa forma, o montante de recursos necessários para a gestão do programa.*

*Ademais, a manifestação do gestor destaca que as ações do FIES são vinculadas ao órgão orçamentário “Operações Oficiais de Crédito”, ligado ao Ministério da Fazenda, de maneira que o FNDE não possui ingerência no processo decisório de definição dos limites orçamentários. Entretanto, não obstante o FIES estar vinculado*

ao órgão orçamentário 74000 – Operações Oficiais de Crédito – salienta-se que a unidade orçamentária 74902 – Unidade Orçamentária do FIES – é de supervisão do MEC, segundo estabelece a Lei Orçamentária.

A respeito da escolha por créditos do tipo extraordinários, salienta-se que a Constituição Federal reserva o seu uso para despesas “imprevisíveis e urgentes”, tais como as decorrentes de “guerra”, “comoção interna” ou “calamidade pública”, desse modo, segundo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, nas ADI 4048-MC e 4049-MC, a seguir:

“Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, **os requisitos de imprevisibilidade e urgência** (art. 167, § 3º) **recebem densificação normativa da Constituição**. Os conteúdos semânticos das expressões ‘guerra’, ‘comoção interna’ e ‘calamidade pública’ constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º, c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição [...]” (ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, DJE de 22.08.2008). (Original sem grifo).

Percebe-se que, apesar de urgentes, as necessidades de suplementação orçamentária do FIES não eram imprevisíveis, portanto, não devem ser interpretados como passíveis de créditos do tipo extraordinário, que podem ser abertos sem autorização legislativa. Por fim, ressalta-se que tal análise supera o âmbito da gestão do FIES, considerando que, segundo informações repassadas pelo FNDE, foi apresentada ao Ministério do Planejamento uma proposta orçamentária compatível com a necessidade orçamentária e que a definição pelo encaminhamento de proposta com dotação inicial insuficiente e a escolha inadequada da modalidade de créditos extraordinários não foi tomada pelos gestores do FIES. Por essa razão, não foram feitas recomendações sobre o assunto neste Relatório.

9. Conforme já informado na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, a atribuição de dotação inicial a menor no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e posterior abertura de créditos extraordinários decorrem de decisão da Alta Administração do Governo Federal, a qual estão sujeitos o MEC, qualquer órgão do Poder Executivo Federal e inclusive órgãos dos demais Poderes da União – vide, por exemplo, a MP 598/2012 e seus Anexos ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Mpv/598impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Mpv/598impressao.htm)):

#### Excerto do Anexo I – MP 598/2012

ÓRGÃO: 20000 - Presidência da República									
UNIDADE: 20125 - Controladoria-Geral da União									
ANEXO I <span style="float: right;">Crédito Extraordinário</span>									
PROGRAMA DE TRABALHO ( APLICAÇÃO ) <span style="float: right;">Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00</span>									
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I L	F T E	VALOR
2101		Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República							4.070.081
ATIVIDADES									
04 122	2101 2000	Administração da Unidade							4.070.081
04 122	2101 2000 0101	Administração da Unidade - Nacional (Crédito Extraordinário)	F	3	2	90	0	100	4.070.051
TOTAL - FISCAL									4.070.081
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									4.070.081

10. Do mesmo Anexo I da Medida Provisória nº 598/2012 consta extensa lista de Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, evidenciando tratar-se de medida que ultrapassa a governança deste Ministério, conforme se pode observar no teor da EM nº 00341/2012 Medida Provisória, de 27 de Dezembro de 2012 (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Exm/EM-341-MP-MPv-598.doc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Exm/EM-341-MP-MPv-598.doc)).

11. A ausência do requisito da imprevisibilidade não é desconhecida do Legislativo (vide <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=154337&tp=1>), e que isto fica consignado na Nota Técnica de Adequação Orçamentária datada de 24/04/2014, relativa à Medida Provisória nº 642/2014 (vide [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2BC0A45ED3D8B5CC3D6146A0C9DF3FE1.proposicoesWeb?codteor=1249075&filename=Tramitacao-MPV+642/2014](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2BC0A45ED3D8B5CC3D6146A0C9DF3FE1.proposicoesWeb?codteor=1249075&filename=Tramitacao-MPV+642/2014)), conforme excerto transcrito a seguir:

**No caso em comento, considera-se que a relevância e urgência encontram-se demonstradas. Todavia, pelo que foi exposto anteriormente, há reparos quanto à imprevisibilidade da necessidade de recursos para o FIES.**

**Reforça esse argumento a constatação de que o Poder Executivo sequer menciona na EM nº 61/2014 MP o requisito constitucional da imprevisibilidade.**

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

**As razões para tal fato decorrem, principalmente, do intrincado modelo de demonstração do resultado primário utilizado quando da aprovação da lei orçamentária e da forma como a apuração é feita durante a execução, estando diretamente ligado às fontes de financiamento disponíveis em cada momento. Por isso, o Congresso Nacional, embora tenha ciência do problema, fica impossibilitado de ajustar os valores quando da apreciação do projeto de lei orçamentária<sup>2</sup>.**

**Por fim, é relevante citar que o mencionado crédito suplementar destinado a reforçar a mesma programação orçamentária do FIES constante desta MP em análise (PLN nº 1, de 2014-CN) foi aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 8 de abril e aguarda inclusão na ordem do dia do Congresso Nacional.**

12. Registre-se, por pertinente, que o Congresso Nacional acolheu a MP 642/2014, a qual foi convertida na Lei nº 13.012, de 16 de julho de 2014. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13012.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13012.htm).

13. Ademais, cabe ponderar que, preliminarmente à edição de Medida Provisória, em 10/3/2014, em razão do primeiro momento de crédito orçamentário, foi enviado ao Congresso Nacional pedido de abertura de crédito suplementar em favor de Operações Oficiais de Crédito, por meio do PLN 1/2014 CN, para fazer frente às necessidades orçamentárias observadas para o FIES, tendo recebido em 27/3/2014 voto pela aprovação do PL por parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). (**Anexo 1**)

14. O Tribunal de Contas da União registrou e analisou a abertura de créditos extraordinários no Relatório Preliminar de Contas de Governo relativo ao Exercício de 2014 ([http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/Contas2014/index.html](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2014/index.html)), conforme folhas 73, 74, 186 a 189, 452 e 453, não tendo sido observados por este Ministério quaisquer apontamentos consistentes com as questões suscitadas pela Equipe da CGU.

15. Pontue-se complementarmente que a alegada dotação orçamentária inicial insuficiente, bem como as suplementações extraordinárias, que, pela análise feita pelo Relatório Preliminar poderiam levar a resultados nefastos pela falta de planejamento, não impossibilitaram nenhuma contratação de financiamento pelo Fies no ano de 2014, objeto da presente auditoria. Também não procede a argumentação de que houve despesa sem prévia dotação orçamentária.

16. De todo exposto conclui-se que a questão em torno da abertura de créditos extraordinários por parte do Governo Federal encontra-se devidamente equacionada no âmbito da Administração Pública Federal, não sendo cabível questioná-la no âmbito específico das contas anuais do FIES, e que se considerada imprescindível sua discussão, esta deve ser conduzida pela Controladoria-Geral da União junto à Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

17. Sendo assim, solicita-se, preliminarmente, a retirada deste tópico do presente Relatório e que o tema não seja abordado, por não representar escopo de análise exclusiva do Fies.

18. Subsidiariamente, solicita-se a alteração da manchete do tópico e a supressão da qualificadora “insuficiente” para “dotação orçamentária”. De toda forma, requer-se seja destacado pelo Relatório que os responsáveis pela gestão do Fies, no que concerne ao apontamento de deficiência no planejamento da UJ, até o limite de suas competências, fizeram um planejamento correto, conforme fica claro pela própria citação no relatório de trecho da resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/020. No entanto, conforme já aduzido, foi nas instâncias que os mesmos não têm ingerência que ocorreram as decisões sobre dotação orçamentária e as suplementações, bem como a natureza dessas, fugindo ao poder de decisão da gestão da UJ.

### **1.1.1.3 INFORMAÇÃO**

***Retorno dos recursos financeiros provenientes da amortização do financiamento após conclusão do ensino superior. Contratos em dia e contratos em atraso. Ausência de avaliação dos riscos decorrentes de inadimplência.***

#### ***Fato***

*Em relação ao retorno dos recursos financeiros ao Fundo proveniente da amortização do financiamento após conclusão do curso superior, é importante destacar que os contratos do FIES passam por três fases:*

<b><i>Fase</i></b>	<b><i>Características (regras vigentes em 2014)</i></b>
<b><i>1ª Utilização</i></b>	<i>Fase de realização do curso, na qual o estudante paga, a cada 3 meses, juros sobre o financiamento no valor máximo de R\$ 50,00.</i>
<b><i>2ª Carência</i></b>	<i>Após a fase de utilização, é o período de 18 meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso, no qual o estudante continua pagando, a cada 3 meses, juros sobre o financiamento no valor máximo de R\$ 50,00.</i>
<b><i>3ª Amortização</i></b>	<i>Após a fase de carência, corresponde a 3 vezes a duração do curso financiado mais 12 meses. Por exemplo: se o curso durou 4 anos. Duração da fase de amortização = (4 anos x 3) + 12 meses = 13 anos.</i>



Com base em dados fornecidos pelo FNDE, agente operador do FIES, foi identificada a seguinte situação dos contratos em fase de amortização em 31/12/2014, em comparação com 31/12/2013:

<b>Contratos do FIES na fase de amortização</b>				
<b>Posição</b>	<b>Em 31/12/2013</b>		<b>Em 31/12/2014</b>	
	<b>Quantidade de contratos</b>	<b>%</b>	<b>Quantidade de contratos</b>	<b>%</b>
<i>Em dia</i>	173.929	54,09%	166.532	52,86%
<i>Até 60 dias de atraso</i>	55.184	17,16%	51.645	16,39%
<b>Subtotal (em dia e até 60 dias de atraso)</b>	<b>229.113</b>	<b>71,25%</b>	<b>218.177</b>	<b>69,25%</b>
<i>De 61 até 180 dias de atraso</i>	14.278	4,44%	13.272	4,21%
<i>De 181 até 360 dias de atraso</i>	12.569	3,91%	9.072	2,88%
<i>Acima de 360 dias de atraso</i>	65.596	20,40%	74.550	23,66%
<b>TOTAL</b>	<b>321.556</b>	<b>100,00%</b>	<b>315.071</b>	<b>100,00%</b>

\* Cálculos dos percentuais e das respectivas variações efetuados a partir dos dados informados pelo FNDE no ofício nº 38/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 03/06/2015, apresentado à CGU como anexo do ofício nº 499/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data.

Entre os dados informados nessa tabela, relativa aos contratos na fase de amortização, é importante destacar que:

- pouco mais da metade dos contratos de financiamento nessa fase estavam **em dia** na data de fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido pequena redução no percentual de contratos nesta posição em 31/12/2014, na comparação com a posição em 31/12/2013;
- houve redução no percentual de contratos na posição de 181 dias até 360 dias de atraso entre 31/12/2013 e 31/12/2014, mas esta foi a posição com menor quantidade de contratos no fechamento destes dois exercícios financeiros; e
- mais de 20% dos contratos na fase de amortização estavam com mais de 360 dias de atraso no fechamento dos dois exercícios financeiros, tendo ocorrido um aumento de 3,26 pontos percentuais em 2014.

Tendo em vista a variação ocorrida entre 31/12/2013 e 31/12/2014, o percentual de contratos na fase de amortização com mais de 360 dias de atraso deve ser continuamente monitorado, pois há o risco de que esse percentual continue a aumentar devido à atual situação econômica do país.

Na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/09/2015, encaminhada à CGU por meio do ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data, a SESu se manifestou sobre o percentual de contratos com mais de 360 dias de atraso:

“68. Comentário: Na reunião de 17/8/2015 com representantes da CGU, SESu, DTI, FNDE e AECI foi pontuado que a abordagem adotada pela Equipe de CGU não é a usual e pode resultar em avaliações distorcidas e equivocadas pelos diversos setores da sociedade interessados no tema, com impacto negativo quanto aos resultados da política pública, razão pela qual deve ser tratada com critério e cautela.

69. Em 31.12.2014, pelo critério usualmente utilizado pelo mercado financeiro, que considera o quantitativo inadimplente em relação ao total da carteira de financiamentos, a proporção de contratos inadimplentes foi de 6,32% do total de contratos. Especificamente, no que tange aos contratos inadimplidos há mais de 360

*dias, de acordo com o referido critério de leitura de inadimplência, a proporção de contratos inadimplidos nessa faixa é de 1,74% e não superior a 20% conforme foi registrado pela Equipe de Auditoria. Neste contexto, por se tratar de política pública, cujo critério de acesso não prevê restrição econômico-financeira em relação ao risco de crédito do estudante, a exemplo da não exigência de renda, de capacidade de pagamento e idoneidade cadastral do estudante financiado, o resultado se mostra satisfatório.”*

*Em relação a esta manifestação do agente supervisor do FIES, é importante destacar que a análise relativa aos contratos com mais de 360 dias de atraso decorre, em primeiro lugar, das próprias características do financiamento, pois a amortização ocorre apenas na 3ª fase dos contratos. Apesar de haver a previsão de pagamentos trimestrais (de R\$ 50,00, no máximo), estes se referem ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento.*

*De fato, ao se calcular o quantitativo de contratos em relação ao total de financiamentos concedidos, tem-se o percentual informado pelo gestor de 1,74%. Não obstante, como a maior parte dos financiamentos não atingiu a 3ª fase, de amortização, é prudente que se avalie também a inadimplência dos contratos que já se encontram nessa fase, haja vista que é nela que se materializa o risco de crédito das operações. Nesse sentido, não se pode diminuir a importância do fato de que 23,66% dos financiamentos que se encontram em fase de amortização apresentam atraso superior a 360 dias. Se considerarmos atrasos superiores a 60 dias, temos que 30,75% dos financiamentos em fase de amortização se encontram nessa situação.*

*A SESu, agente supervisor do FIES, foi questionada sobre a existência de plano institucional ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco de crédito do FIES. Em resposta, a SESu apresentou as seguintes informações, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 02/06/2015:*

***“v. Risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado***

*44. Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos a risco associado à inadimplência dos beneficiários do Fies, especialmente se decorrente de evasão do curso financiado. No entanto, há que se pontuar que todos os contratos de financiamento por meio do Fies apresentam uma forma de garantia/fiança, e, portanto, de mitigação dos riscos.*

*45. No que se refere à exigência de garantia nos contratos de financiamento do Fies, cabe informar que os contratos devem observar o oferecimento de garantias por parte do estudante ou pela IES, nos termos do inciso III e do § 9º do artigo 5º, da Lei 10.260/2001, respectivamente.*

*46. Com relação às garantias previstas na legislação acima citada, prevê a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, o seguinte:*

*Art. 10 Ao se inscrever no FIES o estudante deverá oferecer garantias adequadas ao financiamento.*

*§ 1º São admitidas as seguintes modalidades de garantia:*

*I – fiança convencional;*

*II – fiança solidária, conforme disposto no inciso II do § 7º do art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001.*

*§ 2º O estudante que, na contratação do FIES, utilizar exclusivamente a garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, nos termos e condições previstos nesta Portaria, ficará dispensado de oferecer as garantias previstas no parágrafo anterior. (Redação dada pela Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014).*

*47. Cumpre esclarecer que a garantia pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC é destinada aos estudantes que estejam matriculados em cursos de licenciatura, ou que seja bolsista parcial do Prouni no mesmo curso para o qual deseja obter o financiamento, ou tenha renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio, conforme disposto no art. 12-A da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*48. O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) foi criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009, proporcionando segurança e facilidades aos diversos agentes participantes do Fies. O FGEDUC atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito.*

*49. Assim a exigência de fiador como garantia trata-se de uma das condições para a realização do contrato de financiamento (Fies) conforme previsão legal.*

***vi. Risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes***

*50. Não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência de recursos) na cobertura de contratos inadimplentes.*

*51. No entanto, importa ressaltar que a supervisão deste Fundo Garantidor, dada a competência legal para sua gestão ser do Banco do Brasil, carece de compartilhamento com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Gestão e Orçamento.”*

19. Ressalta-se, por oportuno, que do total de contratos do FIES na fase de amortização e com inadimplência superior a 360 (trezentos e sessenta) dias observada em 31/12/2014, as operações formalizadas com garantia do FGEDUC representavam apenas 1,49%, equivalentes a 1.110 (um mil, cento e dez) contratos nessa situação, conforme foi informado ao Administrador do FGEDUC por meio do Ofício nº 84/2015-CGSUP/DIGEF/FNDE, de 8/5/2015. **(Anexo 2)**

*É imprescindível para a boa supervisão do FIES que a adimplência/inadimplência de seus contratos de financiamento seja periodicamente monitorada por meio de indicadores de desempenho, utilizando-os para subsidiar as decisões de seus gestores e informando-os nos respectivos relatórios de gestão anuais.*

20. Tendo em conta que a cobrança administrativa e judicial da carteira de financiamentos estudantis está na competência dos agentes financeiros contratados no âmbito do FIES, conforme estabelece a Lei nº 10.260, de 2001, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, por meio dos Ofícios nº 77/2014-DIGEF/FNDE/MEC **(Anexo 3)** e nº 79/2014-DIGEF/FNDE/MEC, de 29/10/2015 **(Anexo 4)**, foram instados a disponibilizar trimestralmente ao FNDE relatório de análise de conjuntura e avaliação de cenários e tendências acerca da carteira de financiamentos do FIES, notadamente relacionadas aos indicadores de inadimplência e conjuntura econômica. Referida solicitação foi incluída, também, na proposta de Acordo de Nível de Serviço (ANS) que se encontra em discussão com os agentes financeiros para compor o novo contrato de prestação de serviços no âmbito do FIES a ser formalizado ainda em 2015. Entretanto, os agentes financeiros tem se apresentado reticentes à elaboração e apresentação desses estudos.

*Em decorrência dos fatos apresentados, foi elaborada a Nota de Auditoria nº 201503636/06, na qual foi recomendado à SESu que providencie a elaboração de estudos para cálculo do risco de crédito dos financiamentos do FIES, além de cálculo atuarial do FGEDUC de forma a prevenir eventual insolvência desse Fundo.*

21. Conforme estabelece o art. 4º do estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado pela Lei 12.087, de 11 de novembro de 2009 (**Anexo 5**), “o FGEDUC será administrado, gerido e representado, judicial e extrajudicialmente pelo Banco do Brasil S.A.”. Dentre as várias competências atribuídas ao Administrador, destacam-se a outorga de garantias, a administração dos ativos e o zelo pelo equilíbrio entre os ativos e as garantias prestadas pelo FGEDUC. O Fundo Garantidor também conta com uma Assembleia de Cotistas, formada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, a quem compete o exame das contas e deliberar sobre demonstrações contábeis e financeiras. O patrimônio do Fundo é constituído pela integralização de cotas pelos Cotistas e pela Comissão de Concessão de Garantia (CCG). Como subsídio, encaminhamos, em anexo, cópia do estatuto do FGEDUC. Em decorrência, o FNDE não possui qualquer ingerência sobre o FGEDUC, seja para realização de cálculo atuarial para avaliar a compatibilidade entre a Comissão cobrada das entidades mantenedoras, seja para avaliação de riscos em razão da cobertura das operações garantidas. Nesse sentido, sugere-se a retirada de todas as ações atribuídas ao FNDE em relação ao FGEDUC.

22. Portanto, compreende-se que a análise presente do Relatório deve considerar que o Fies, apesar da sua constituição como fundo financeiro, tem um nítido e legalmente anunciado escopo social, objetivando colaborar efetivamente na política pública de educação de democratização e ampliação do acesso à educação superior. Querer imputar ao Fies uma análise de risco estrita de carteira bancária dificultaria boa parte das medidas viabilizadas pelo Fundo, como por exemplo, a dispensa de análise de situação cadastral do financiado – que dependeria de modificação no plano legal –, e poderia representar a exigência de incorporação pelos agentes financeiros envolvidos de práticas restritas ao financiamento perpetrado pela rede bancária tradicional, com repactuação das regras de financiamento que inviabilizariam o grande contingente de baixa renda que faz uso do programa.

23. Pelos fatos e argumentos apresentados, solicita-se a revisão deste ponto do Relatório, bem como da Nota de Auditoria nº 201503636/06, no mínimo para imputar aos agentes financeiros envolvidos e ao Banco do Brasil, responsável pelo FGEDUC, a elaboração dos indicadores para análise do risco de inadimplência, cabendo aos gestores do Fies interlocuções para concretização de tais levantamentos, eventualmente com a inserção deste ponto no acordo de nível de serviço que compõem os contratos assinados com os agentes financeiros.

#### **1.1.1.4 INFORMAÇÃO**

##### *Avaliação da base de dados do SisFIES e cruzamento com demais bases de dados*

##### *Fato*

##### *Introdução*

*Foram efetuadas consultas aos SisFIES, bem como cruzamentos com outras bases de dados, para verificar o atendimento aos critérios exigidos pelo programa no tocante à concessão de financiamentos no exercício de 2014.*

*O escopo do trabalho restringiu-se aos estudantes que fizeram inscrição e adquiriram financiamento no exercício em análise. Foram encontrados 732.157 registros com essa característica.*

*A seguir são apresentados os principais resultados identificados.*

### **1.1.1.5 INFORMAÇÃO**

*Ausência de financiamentos concedidos a pessoas cuja renda familiar bruta declarada é superior a 20 salários mínimos por mês.*

#### **Fato**

*Foram avaliadas concessões de financiamento para estudantes cuja renda declarada na própria base do SisFIES fosse superior a 20 salários mínimos, ou seja, a presente avaliação se refere às regras de negócio implementadas no próprio sistema.*

*Não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.*

### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

*Detecção de 258 beneficiários do FIES cuja renda familiar superava 20 salários mínimos na RAIS*

#### **Fato**

*Foi verificado se o critério de renda máxima do grupo familiar do estudante beneficiário do FIES, previsto no art. 9º, IV, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, foi observado.*

*Primeiramente, foram avaliadas concessões de financiamento para estudantes cuja **renda declarada** na própria base do SisFIES fosse superior a 20 salários mínimos, ou seja, se as regras de negócio implementadas no próprio sistema estão adequadas. Neste quesito, não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.*

*Em seguida, efetuou-se o **cruzamento de dados** entre o SisFIES e a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS-2013. O cruzamento objetivou comparar as informações de renda declaradas pelos estudantes no SisFIES com as informações registradas na RAIS por empregadores e cadastradas em CPF de membros dos seus respectivos grupos familiares, igualmente declarados pelos estudantes.*

*Foram encontrados 258 registros em que as informações da RAIS divergiam a maior do registrado pelos beneficiários de financiamento no SisFIES e cujos valores eram superiores à renda de 20 salários mínimos.*

#### **Causa**

*Supervisão limitada do processo de concessão de bolsas devido à capilaridade do FIES e à distribuição de competências relativas à verificação dos critérios de elegibilidade de beneficiários para as Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento - CPSA, dificultando a detecção de eventual deficiência ou descompromisso por parte dessas comissões.*

24. Sugere-se a alteração da nomenclatura de “bolsas” para “financiamentos” no parágrafo anterior.

25. A constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados no âmbito da gestão do Fundo, mas sim da hipótese de que os 258 (duzentos e cinquenta e oito) casos detectados possam (ou não) se tratar de situações irregulares, considerando que a efetiva comprovação dos fatos depende da realização de diligências subsequentes à própria constatação. Não há que se questionar o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.

26. Por fim, após a Reunião de Busca Conjunta realizada nas datas de 27 e 29/10/2015, a Equipe de Auditoria encaminhou por mensagem eletrônica à SESu as informações individuais dos estudantes e dos componentes de seu grupo familiar, o que possibilitará a adoção de procedimentos específicos, com a participação das CPSAs das Instituições de Educação Superior, para apurar eventuais fraudes ao Fies.

### ***Manifestação da Unidade Examinada***

*Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:*

*“A verificação da renda do grupo familiar do estudante financiado, de acordo com os regramentos atuais do Programa, está a cargo da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento nas instituições de ensino. Como mecanismo de aperfeiçoamento dessa verificação, está em debate com os agentes financeiros do Fies a realização da verificação de renda também nos bancos, conforme dispõe a Portaria Normativa MEC nº 22, de 2014, como também a integração com outras bases do governo federal, como a própria RAIS [...]. No âmbito do FNDE foi instituído grupo de trabalho por meio da Portaria nº 51, de 19.2.2015, para, dentre outras atribuições, avaliar e propor soluções de parcerias envolvendo algumas dessas alternativas.”*

*Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, houve a seguinte manifestação sobre o ponto em tela:*

*“Tecnicamente, a detecção não é de per si uma impropriedade ou mesmo um apontamento digno de registro como informação em relatório, eis que entendemos fundada em dados preliminares, não validados/confirmados num devido processo administrativo, em que se garanta a ampla defesa e o contraditório tanto da CPSA envolvidas quanto dos estudantes financiados”*

*Foram solicitados, ainda, mais informações das fontes pagadoras constantes da RAIS.*

### ***Análise do Controle Interno***

*O sucesso de uma política pública depende de esta que atinja o seu público alvo e, no caso no FIES, a validação dos critérios de elegibilidade cumpre com esse objetivo. Portanto, é relevante que os mecanismos de verificação das condições socioeconômicas dos beneficiários sejam os mais robustos possíveis.*

*No tocante à composição das CPSA, temos a seguinte disposição prevista na Portaria Normativa MEC nº 01/2010:*

*“Art. 23 A CPSA será composta por cinco membros, dentre os quais, dois representantes da instituição de ensino, dois representantes da entidade máxima de representação estudantil da instituição de ensino e um representante do corpo docente da instituição de ensino.*

*[...]*

*§ 5º A CPSA poderá contar com uma equipe de apoio técnico, composta por até 10 funcionários efetivos da IES e lotados no mesmo local de oferta de curso da CPSA. (Redação dada pela Portaria Normativa 5/2013/MEC)”*

*Salienta-se que muitos dos representantes das CPSA previstos normativamente possuem interesse direto ou indireto de que as vagas ofertadas sejam todas ocupadas, pois delas decorrem a própria fonte de renda das instituições de ensino. Salienta-se,*

portanto, a necessidade de monitoramento amostral e periódico das verificações a cargo das CPSA, a fim de que haja controle sobre a sua atuação. Ainda de acordo com a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, temos a seguinte disposição relativa à avaliação atual dos critérios de concessão de bolsas:

“Art. 24 São atribuições da CPSA:

[...]

III - analisar e validar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno no módulo de inscrição do SisFIES, bem como da documentação por este apresentada para habilitação ao financiamento estudantil, na forma da Lei nº 10.260/2001 e demais normas que regulamentam o FIES;

[...]

§ 4º Os membros da CPSA e os integrantes da respectiva equipe de apoio técnico responderão administrativa, civil e penalmente, respondendo solidariamente a instituição de ensino e a respectiva mantenedora, nos termos da legislação aplicável. (Redação dada pela Portaria Normativa 5/2013/MEC)”

Dentre as alternativas estudadas pela UJ, destaca-se a implementação de cruzamento de dados pela DTI/MEC, a exemplo do trabalho desenvolvido por esta CGU, o que facilitaria no diagnóstico de indícios de irregularidade e permitiria uma atuação direcionada.

Outra alternativa apresentada pelos gestores seria a adoção de um segundo ponto de verificação dos critérios de renda, efetuada pelos agentes financeiros. Um ponto de verificação adicional, independente da IES, poderá aumentar o controle e a fidedignidade das informações prestadas pelos estudantes. No entanto, os agentes financeiros atualmente não participam dos riscos relativos aos contratos firmados e, igualmente às instituições de ensino, possuem interesse nos financiamentos, pois deles dependem sua remuneração (taxa de administração).

Reitera-se, portanto, a necessidade de acompanhamento de, ao menos, parte das validações efetuadas pelas CPSA e, conseqüentemente, de que as penalidades sejam aplicadas em casos não cumprimento de suas atribuições, conforme prevê o §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010.

Quanto ao exercício do direito à ampla defesa, reforça-se que ele deve ser assegurado, avaliada a razoabilidade de prazo. As informações solicitadas pela SESu para efetuarlo serão anexadas ao relatório. No entanto, avalia-se que a comprovação documental e posterior processo de defesa dependem apenas do confronto entre a renda declarada e a demonstrada pelos alunos perante às CPSA.

#### **Recomendações:**

**Recomendação 1:** Apurar, junto às CPSAs, se os critérios de renda dos beneficiários apontados no cruzamento de dados realizado pela CGU foram devidamente avaliados quando da validação das informações nas instituições de ensino; adotar as providências previstas no §4º do art. 24 da Portaria Normativa MEC nº 01/2010 caso constatada responsabilidade dos membros das CPSA; e encerrar os contratos de financiamento concedidos indevidamente, conforme prevê o §6º do art. 4º da Lei 10.260/2001, garantido o direito à ampla defesa.

**Recomendação 2:** Estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de concessão cuja validação compete às CPSA, a fim de sanar eventuais deficiências existentes; adotar as medidas punitivas cabíveis às instituições de ensino que não estejam cumprindo adequadamente suas competências.

*Recomendação 3: Apresentar planejamento e cronograma das atividades a serem realizadas pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria FNDE nº 51, de 19/02/2015, com definição de etapas, produtos esperados e agentes responsáveis; realizar as interlocuções julgadas pertinentes ao exercício dessa atividade, inclusive com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda.*

27. Tendo em conta as atividades já desempenhadas pelo GT, sugere-se o ajuste redacional a seguir: “realizar as interlocuções julgadas pertinentes ao exercício dessa atividade, inclusive com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda, se for o caso.”, deixando mais abrangente o escopo de interlocução com outros órgãos públicos que possuam banco de dados que viabilizem as atividades recomendadas.

#### **1.1.1.7 INFORMAÇÃO**

***Financiamentos concedidos em percentuais adequados à renda familiar bruta mensal declarada pelos estudantes.***

##### ***Fato***

*Para análise dos percentuais de concessão dos financiamentos foram considerados o valor da renda bruta familiar declarada pelos estudantes no SisFIES, bem como o percentual de financiamento concedido registrado no mesmo sistema, ou seja, foram verificadas as regras de negócio implementadas no próprio SisFIES.*

*Avaliou-se regular o cumprimento do piso e dos tetos de financiamento no exercício de 2014. A seguir é feita análise de cada um dos testes realizados.*

***a) Verificação do piso - Vedação de concessão de financiamento com percentual inferior a 50%.***

*A presente vedação encontra respaldo no art. 6º, §2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*Não foram encontradas inconsistências quanto ao percentual mínimo de financiamento em 2014.*

##### ***b) Verificação do teto***

*Foram verificados também os percentuais máximos de financiamento aplicáveis ao FIES.*

***b.1) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 40% e 60%.***

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 22 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*



- a) *Em 13 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*
- b) *Em 9 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.*

***b.2) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.***

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, I, c, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 7 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*

- a) *Em 4 casos, os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*
- b) *Em 3 casos, os alunos se matricularam no curso de Pedagogia – Licenciatura, fazendo jus à exceção prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, o curso passou a ser Pedagogia – Bacharelado no decorrer do exercício, ou seja, a falta de enquadramento no critério decorre de fato superveniente, alheio ao desejo dos beneficiários.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.*

***b.3) Teto de 75% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superiores a 40%.***

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 8 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*

*“Todos os 08 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no*

*decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

***b.4) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 10 e 15 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado entre 20% e 40%.***

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, II, b, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 4 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*

*“Todos os 04 registros encontrados são de estudantes que se conseguiram a bolsa parcial do Prouni em semestres posteriores, conquistando o direito de financiar até 100% do restante dos encargos educacionais”.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI, uma vez que os alunos passaram a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

***b.5) Teto de 50% de financiamento para estudantes com renda familiar mensal bruta entre 15 e 20 salários mínimos e comprometimento da renda mensal bruta per capita com os encargos do curso financiado superior a 20%.***

*O referido teto está estabelecido no art. 6º, III, a, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. No entanto, cabe ressaltar as exceções previstas no § 1º do mesmo artigo, pelo qual “o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do ProUni que solicitar o financiamento para o mesmo curso no qual é beneficiário da bolsa poderá financiar até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados do estudante pela IES”.*

*Inicialmente foram identificados 2 casos que infringiam este teto. Solicitada a se manifestar, a DTI apresentou as seguintes justificativas:*

- a) Em um caso, o aluno passou a ser bolsistas do PROUNI no decorrer do exercício, passando a se enquadrar na situação prevista no §1º do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*
- b) No outro, a aluna de CPF descaracterizado \*\*\*.304.655-\*\* conquistou o direito de elevar o percentual de seu financiamento para 75% por meio de demanda judicial.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI.*

#### **1.1.1.8 INFORMAÇÃO**

***Uso do Fundo Garantidor de Crédito Educativo (FGEDUC) como garantia exclusiva por 13 beneficiários, em desacordo com o art. 12-A, §1º, incisos I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. Ajustes realizados no SisFIES para correção da falha identificada.***

***Fato***

*A concessão do FGEDUC como garantia exclusiva é regulamentada no art. 12-A, §1º, I, II e III, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. É devida para: estudantes matriculados em curso de licenciatura; bolsistas parciais do PROUNI optantes por inscrição no FIES no mesmo curso em que é beneficiário da bolsa; e estudantes que possuam renda mensal familiar bruta per capita de até um salário-mínimo e meio.*

*Realizada a avaliação das regras de negócio vigentes no sistema, foram inicialmente identificados 15 registros de alunos que possuíam FGEDUC e, no entanto, não se enquadravam em nenhuma das três tipologias definidas como possíveis beneficiários.*

*Indagada acerca do apontamento, a Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Educação – DTI se pronunciou conforme abaixo:*

*“Dos 15 registros encontrados, verificou que:*

- *10 referem-se a um erro no sistema, descrito abaixo:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo a primeira aba, onde é verificada sua condição de bolsista. Ele não tinha nenhum outro critério que habilitasse o FGEDUC, como renda menor que 1,5 salários mínimos ou estudante de licenciatura;*
  - *O estudante não prosseguiu com a inscrição;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado pela primeira aba, foi direto para a segunda;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém mesmo assim disponibilizou a opção de FGEDUC, incorretamente, permitindo que o estudante selecionasse esta opção e concluísse a inscrição.*
- *3 referem-se a outro erro no sistema, similar ao disposto acima:*
  - *Um estudante, bolsista parcial do Prouni, iniciava sua inscrição no SisFIES, preenchendo todas as abas, selecionando a opção de FGEDUC a qual tinha o direito;*
  - *O estudante perdeu a bolsa, tendo retomado sua inscrição após a perda. Como já tinha passado por todas as abas, foi direto para a conclusão;*
  - *O sistema verificou novamente sua condição de bolsista, corretamente, porém não exigiu que o estudante selecionasse outro tipo de garantia, incorretamente.*
- *2 referem-se a alterações no tipo do curso no e-MEC APÓS a conclusão da inscrição, ou seja, o sistema está em conformidade.*

*Informamos que as correções referentes aos 13 registros inconsistentes estão sendo realizadas, sendo disponibilizadas para homologação do agente operador tão logo forem finalizadas, consistente na marcação dos contratos para que, no próximo aditamento de renovação, seja exigida a apresentação de fiador”.*

*Realizadas novas consultas, foram consideradas plausíveis as justificativas apresentadas pela DTI em relação aos dois registros em que houve mudança do curso de licenciatura para bacharelado após a conclusão da inscrição pelos estudantes, sem que estes a tenham solicitado.*

*Em relação aos demais 13 casos, a própria DTI afirma ter diagnosticado duas falhas nas regras do sistema, as quais alega ter corrigido. A marcação para aditamento não simplificado, mencionada pelos gestores, fará com que os estudantes ora identificados sejam obrigados a apresentar fiadores para manutenção dos seus financiamentos.*

*A SESu manifestou, ainda, por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, considerar os apontamentos de baixa materialidade e relevância frente aos 732.157 contratos firmados em 2014. Não obstante, a correção dos erros apontados permite evitar o risco de uso fraudulento da brecha identificada pela equipe de auditoria e, conseqüentemente, prevenir também eventual sobrecarga do FGEDUC em detrimento das fianças convencional e solidária.*

28. Neste ponto, solicita-se a revisão da utilização do termo “as quais alega ter corrigido”, já que as comprovações foram apresentadas à Equipe de Auditoria nas respostas às

Solicitações de Auditoria e também na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, o que leva a crer que minimamente o Relatório pode referenciar que as comprovações foram apresentadas, caso não queira fazer nenhuma análise de mérito sobre as mesmas.

### **1.1.1.9 INFORMAÇÃO**

#### ***Existência de 2576 beneficiários sem fiadores ou outra forma de garantia dos financiamentos***

##### ***Fato***

*Foram avaliados alunos que não possuíam FGEDUC, nem fiador, nem fiança solidária, encontrando-se em situação não prevista normativamente, em que há ausência de cobertura de riscos relativos a eventuais inadimplências.*

*A obrigação em se adotar uma das formas de garantia acima está prevista no art. 5º da Lei 10.260/2001, incisos III e VIII, combinados com os §§ 9º e 11, assim como no art. 10, §§ 1º e 2º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*A princípio, foram identificados 2576 registros de estudantes que não possuíam nenhuma das garantias acima especificadas.*

*Indagada a se manifestar, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir, nas quais os CPFs foram descaracterizados para preservar a identidade dos estudantes.*

*“Dos 2.576 registros, 2.569 têm direito à liminar de inexigibilidade de fiador, conforme mostra a consulta a seguir:*

*[...]*

*Os 7 registros restantes são:*

- *CPF: \*\*\*.128.262-\*\*\*:  
O estudante foi enviado ao banco em 20/01/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*
- *CPF: \*\*\*809.341-\*\*\*  
O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião dos dois aditamentos subsequentes à contratação, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...].Entretanto, o fiador está sendo excluído todas as vezes que a contratação do aditamento retorna do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.*
- *CPF: \*\*\*.657.650-\*\*\**

*O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 22/05/2015.*

- *CPF: \*\*\*.856.446-\*\*. O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 23/04/2015.*
- *CPF: \*\*\*.791.661-\*\*. O estudante foi enviado ao banco em 13/02/2014 [...]. Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...].Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso acima, na ocasião do aditamento, o estudante foi associado à liminar de inexigibilidade de fiador. Este provavelmente foi o motivo pelo qual o banco retornou seu contrato sem fiadores (estudante apresentou liminar no momento da contratação). [...] Os aditamentos posteriores do estudante estão associados à liminar de inexigibilidade de fiador.*
- *CPF: \*\*\*.594.351-\*\*. O estudante foi enviado ao banco em 12/09/2014[...].Na ocasião do envio, ele estava com um fiador convencional [...]. Entretanto o fiador foi excluído quando a contratação retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia. Nestas situações, o SisFIES acata a contratação, porém não permite que o aditamento seja realizado sem que algum tipo de garantia seja informado. No caso em questão, na ocasião do aditamento, o estudante informou o mesmo fiador, conforme pode ser visto na consulta [...]. Entretanto, o fiador foi excluído quando a contratação do aditamento retornou do banco, deixando-o sem nenhum tipo de garantia, visto que o contrato do estudante está associado à liminar de inexigibilidade de fiador, com abrangência no estado do Mato Grosso.*
- *CPF: \*\*\*.334.024-\*\*. O estudante tem fiador, conforme mostra a consulta [...]. Observa-se que a inclusão do fiador foi realizada via integração somente no dia 24/04/2015.”*

*Questionada, ainda, sobre o como funciona o processo de inserção de fiador “via integração” e o motivo de alguns deles só terem a inserção realizada em 2015, a DTI se pronunciou conforme a seguir:*

*“Informamos que a integração entre o SisFIES e os bancos, no que tange ao cadastro de fiadores, ocorre da seguinte forma:*

- *O estudante opta, no SisFIES, pelo tipo de fiança desejado (Convencional, Solidária ou FGEDUC, se tiver o perfil adequado). Caso opte pela fiança convencional, deve informar o(s) fiador(es);*
- *As informações de tipo de fiança e dos fiadores (este último quando opta por convencional), são enviadas via arquivo ao banco escolhido pelo estudante;*
- *No momento da contratação, o estudante pode alterar tanto o tipo de fiança quanto alterar/informar novos fiadores (no caso de fiança convencional);*
- *No retorno da contratação pelo banco, o SisFIES se apropria das informações de tipo de fiança e de fiadores;*

*Para os casos relatados [...], os estudantes optaram por fiança solidária no SisFIES e assim foram encaminhados ao agente financeiro. No momento da contratação, alteraram o tipo de fiança para “fiança convencional”, incluindo as informações dos fiadores.*

*A contratação ocorreu normalmente e os dados dos fiadores retornaram para serem absorvidos pelo SisFIES, O tipo de fiança dos estudantes foi alterada para “fiança convencional” corretamente, mas por um erro na rotina que importa os dados dos fiadores, os mesmos não foram importados. O erro consistia em somente importar os*

*fiadores de inscrições que já estavam na situação “Contratada”. Como a situação só é alterada após a importação dos fiadores, os mesmos não foram importados, fazendo com que o tipo de fiança dos estudantes ficasse igual a “fiança convencional” mas sem a identificação de quem eram os fiadores.*

*Vale ressaltar que este erro só ocorria quando o tipo de fiança havia sido enviada como solidária e o banco a retornava como convencional.*

*Após a correção do erro, foram executadas rotinas para correção das inscrições afetadas. Esse é o motivo pelo qual alunos inscritos em 2014 só tiveram seus fiadores apresentados em 2015.”*

*Em relação aos três casos de estudantes cujos fiadores entraram “via integração”, não foi possível aferir as informações prestadas pela DTI de que as inclusões foram realizadas em 2015, uma vez que a base utilizada para análise contempla o exercício de 2014, objeto deste trabalho de auditoria anual de contas.*

*No tocante ao erro de rotina mencionado pelos gestores que obriga a inclusão dos fiadores “via integração”, é necessário que se aprimorem os mecanismos de registro, para que não venham a ocorrer mais casos de alunos que permaneçam mais de um ano sem registro de fiador no sistema SisFIES.*

*Ao todo, foi exposto que os demais 2.573 estudantes entraram por meio de liminares de inexigibilidade, algumas delas apresentadas somente quando da contratação junto às instituições financeiras.*

*Não obstante deva o gestor acatar as liminares e realizar as inscrições sem fiadores, ainda que em situação não prevista normativamente, cabe destacar que a ausência de relação desses estudantes com qualquer tipo de garantia é indesejada, pois eles ficam “a descoberto”, isto é, não fazem parte da previsão do FGEDUC, nem possuem fiança convencional ou solidária.*

*Em última instância, os riscos atribuídos a estes estudantes são suportados, em parte, pelo próprio FGEDUC e pelo FIES, senão vejamos:*

*- De acordo com o art. 5º da Lei 10.260/2001, temos as seguintes disposições:*

*“Art. 5º Os financiamentos concedidos com recursos do FIES deverão observar o seguinte:*

*[...]*

*III - oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino;*

*VI - risco: as instituições de ensino participarão do risco do financiamento, na condição de devedores solidários, nos seguintes limites percentuais: (Redação dada pela Lei nº 12.202, de 2010)*

*b) 30% (trinta por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino inadimplentes com as obrigações tributárias federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)*

*c) 15% (quinze por cento) por operação contratada, sobre parcela não garantida por fundos instituídos na forma do inciso III do caput do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, para as instituições de ensino adimplentes com as obrigações tributárias federais; (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)*

[...]

**VIII - possibilidade de utilização pelo estudante do Fundo de que trata o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, cabendo ao Ministério da Educação dispor sobre as condições de sua ocorrência de forma exclusiva ou concomitante com as garantias previstas no inciso III. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013) [FGEDUC]**

[...]

§ 9º Para os fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, o estudante poderá oferecer como garantias, alternativamente: (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

I – fiança; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

II – fiança solidária, na forma do inciso II do § 7º do art. 4º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

[...]

§ 11. A utilização exclusiva do Fundo de que trata o inciso VIII do caput para garantir operações de crédito no âmbito do Fies dispensa o estudante de oferecer as garantias previstas no § 9º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)” (grifos não presentes no original)

- Por seu turno, a Portaria Normativa MEC nº 01/2010, assim dispõe:

Art. 3º As mantenedoras de instituições de ensino que aderirem ao FIES participarão do risco do financiamento, como devedoras solidárias, nas condições e percentuais definidos nas alíneas "b" e "c" do Inciso VI do art. 5º da Lei nº 10.260/2001 e nas demais normas que regulamentam o FIES. (Redação dada pelo(a) Portaria Normativa 21/2010/MEC)

§ 1º O risco das mantenedoras será coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), previsto no inciso III do art. 7º da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e constituído nos termos do estatuto aprovado em assembleia de cotista, quando se tratar de financiamento concedido a estudante: (Redação dada pela Portaria Normativa 3/2014/MEC)

[...]

**§ 3º O risco sobre a parcela do financiamento não garantida pelo FGEDUC será coberto pelo FIES e pela mantenedora, nas condições definidas nas alíneas "b" e "c", do inciso VI, do art. 5º da Lei nº 10.260/2001. (Redação dada pela Portaria Normativa 14/2012/MEC)**  
(grifos não presentes no original)

Em manifestação exarada por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, os gestores fazem as seguintes observações:

“[...]Não há falhas na implementação do SisFIES, pois conforme Portaria abaixo o estudante poderá alterar a fiança mediante apresentação de liminar no ato da assinatura do contrato, bem como se o mesmo apresentar uma liminar de inexigibilidade de fiança:

Portaria nº 10, de 30 de Abril de 2010:

§ 4º É facultado ao estudante alterar a modalidade de fiança inicialmente escolhida dentre as previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo até a formalização do contrato de financiamento.

No âmbito do Estado do Mato Grosso, permanece vigente a decisão liminar concedida pela 5ª Vara Federal de MT, no bojo do processo nº 2005.36.00.012414-2, que afastou a exigência de fiador, em que pese a exigência prevista na Lei nº 10.260/2001 e o posicionamento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp nº 1.155.684/RN, de 18.5.2010. Dessa forma, todos os financiamentos contratados naquela Unidade da Federação são realizados sem a apresentação de fiador, salientando que, na eventual reversão da referida decisão, os estudantes beneficiados pela medida serão obrigados a apresentar a garantia de fiança para dar continuidade ao Fies”

[...]

Ademais, informamos que atualmente o mecanismo da integração com os Agentes Financeiros (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) ocorre através de troca de arquivos, sendo que uma nova tecnologia será implementada para o SisFies 2.0, onde a integração será através de webservices.”

Adicionalmente, importa lembrar que o risco da mantenedora já está garantido—pela garantia proporcionada pelo FGEDUC e diretamente pela reserva para esse fim de 1, 2 e 3% do montante do valor correspondente aos títulos repassados à mantenedora, conforme art. 17 da Portaria Normativa MEC nº 1, de 22 de Janeiro de 2010:

“Art. 17. A título de garantia do risco sobre os financiamentos, a mantenedora, ao aderir ao FIES, autoriza o agente operador a bloquear CFT-E de sua propriedade, em quantidade equivalente ao percentual assim definido: (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)

I - 1% (um por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado maior do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;

II - 2% (dois por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;

III - 3% (três por cento) sobre a quantidade de CFT-E emitidos para a mantenedora que apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em todos os índices de que trata o §1º do art. 16 desta Portaria;”

Não obstante as ponderações realizadas, importa ressaltar a necessidade de que as situações em que o estudante não está coberto pelas garantias previstas normativamente possam ser acauteladas por motivos fáticos: histórico de liminares; conhecimento de novas decisões judiciais; previsão de financiamentos solicitados e concedidos; entre outros.

O gerenciamento da inadimplência dos contratos do FIES precisa levar os casos apreciados, inclusive os decorrentes de liminares judiciais, em consideração, a fim de mitigar riscos de insolvência. Diante do exposto, demonstra-se relevante o estabelecimento de indicadores de que trata o item 1.1.2.1 deste relatório, a fim de avaliar a consonância dos percentuais retidos pelo FGEDUC com os riscos efetivamente por ele suportados.

#### **1.1.1.10 INFORMAÇÃO**

**Beneficiários do FIES na condição de bolsistas do PROUNI encontravam-se presentes na base deste programa.**

**Fato**



*Foi realizada a conferência se os alunos que estavam marcados no FIES como bolsistas do PROUNI possuíam a mesma condição na base do PROUNI. Dentre as vantagens, destacam-se: a possibilidade de financiar 100% dos encargos educacionais não cobertos pela bolsa (art. 6º, §1º da Portaria Normativa MEC nº 10/2010); e a garantia exclusiva por meio do Fundo Garantidor de Crédito – FGEDUC (art. 12-A, §1º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010).*

*Ao todo, 13.321 beneficiários do FIES inscritos em 2014 se encontravam nesta condição. Realizado o cruzamento de dados entre as referidas bases, não foram diagnosticados casos de divergência no referido exercício.*

#### **1.1.1.11 INFORMAÇÃO**

***Falha de auditabilidade relativa à situação dos estudantes que se declararam professores da rede pública de ensino. Indícios de que beneficiários não exerciam a profissão.***

##### ***Fato***

*O presente item tem por objeto a verificação do art.19 da Portaria Normativa MEC nº 10/2010, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 12/2011, vigente em 2014, cuja redação é transcrita abaixo:*

*“Art. 19. Para fins de solicitação de financiamento ao Fies será exigido do estudante concluinte do ensino médio a partir do ano letivo de 2010, participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2010 ou posterior, ou que possua a condição de professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica integrante do quadro de pessoal permanente da instituição pública, regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.”*

*Em relação à realização do ENEM, a busca foi realizada por meio de cruzamento de dados entre as bases do FIES e do próprio ENEM; já a declaração de professores da rede pública foi verificada apenas dentro da base do próprio FIES, em campo destinado à autodeclaração dos estudantes.*

*Foram encontrados 1799 registros de estudantes que obtiveram o financiamento em 2014, mas concluíram o ensino médio em 2010, ou após, e não possuíam marcador na base do FIES que lhes qualificassem na exceção prevista para os professores.*

*Solicitada a se manifestar a respeito das possíveis inconsistências, a DTI realizou sua própria consulta à base do FIES, em que obteve o retorno de 1787 registros, para os quais apresentou as seguintes justificativas:*

- a) Todos os casos decorrem de estudantes que se autodeclararam professores, ou seja, nenhum concerne a estudantes que concluíram o ensino médio antes de 2010;*
- b) Desde agosto de 2011, o sistema solicita a validação da declaração de professor em tela, porém não atualiza a informação no banco de dados;*
- c) Dos 1787 casos diagnosticados, 109 são de estudantes que cursam bacharelado, 1667 cursam licenciatura e 11 fazem curso tecnológico;*
- d) Em decorrência do descrito em b) e c), não haveria problemas com aqueles que optaram por cursar licenciatura;*
- e) Para os casos dos estudantes que cursam bacharelado ou tecnológico, há duas possibilidades: alteração do curso no E-MEC de licenciatura para bacharelado; ou a transferência do aluno para outro curso no decorrer do usufruto do financiamento, uma vez que a verificação é realizada somente no momento de entrada do aluno no programa.*

*Tendo em vista que o escopo do trabalho se restringe ao exercício de 2014, as mencionadas transferências de curso dos estudantes que se declararam professores da rede pública ocorreram em menos de um ano de seus ingressos no FIES, o que não coaduna com o propósito de tal benefício, porém não infringe as normas do programa.*

*Em relação à validação da declaração da condição de professor na tela do computador e registrada apenas no Documento de Regularidade de Inscrição (DRI), mas não em tabela do banco de dados, implica em falha de auditabilidade, uma vez que restringe a órgãos externos aferir a situação do professor estudante. Por conseguinte, sempre que esta regra for verificada haverá o apontamento de inconsistências.*

*Para melhor aferição da situação dos professores estudantes foram realizados três testes. O primeiro trata da solicitação da versão “espelho” digital, com certificação por meio de chave eletrônica, de todos os Documentos de Regularidade de Inscrição – DRI dos alunos apontados no item. A DTI os encaminhou e, por amostragem não probabilística, verificou-se que, nos casos analisados, os estudantes se declararam como professores do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino da educação básica, em efetivo exercício do magistério.*

*O segundo teste foi realizado por meio do cruzamento do CPF dos beneficiários com a RAIS de 2013. Dos 1.799 registros, 1501 alunos constavam da RAIS e, destes, apenas 36 possuíam atribuição de professor. Apesar do pequeno lapso temporal entre a base de dados da RAIS e a inscrição dos alunos no FIES, há fortes indícios de que a maioria deles não exercia a profissão de professor no momento da inscrição.*

*Por último, foram selecionados 30 dentre aqueles que não constavam como professores na RAIS e solicitou-se a comprovação desta condição junto às CPSA. Nenhuma comprovação foi enviada até o fechamento deste relatório.*

*Quanto a tal comprovação nas CPSA, os anexos da Portaria nº 10/2010 trazem apenas quais documentos servem para comprovação de identificação do estudante e dos membros de seu grupo familiar; de residência; de conclusão do ensino médio; e de rendimentos. Não obstante o de rendimentos possa comprovar a condição de professor, tal verificação não é expressa na referida portaria.*

*Importa ressaltar que a redação do artigo que traz a restrição em análise foi alterada para o exercício de 2015, com redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 21/2014, que além da participação no ENEM, exige, dos concluintes do ensino médio a partir de 2010, média aritmética das notas obtidas nas provas do ENEM igual ou superior a 450 pontos e nota de redação do ENEM diferente de zero, mas permite, ainda, que “professor integrante do quadro de pessoal permanente da rede pública de ensino, em efetivo exercício do magistério da educação básica e regularmente matriculado em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia” não faça o ENEM.*

*Para o exercício de 2016, a regra foi novamente alterada, por meio da Portaria Normativa MEC nº 07/2015, segundo a qual a seleção dos estudantes aptos para a contratação do financiamento do Fies “será efetuada exclusivamente com base nos resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem”, excluindo-se os parágrafos do art. 19, ou seja, as exceções de professor da rede pública de ensino e de concluintes de ensino médio antes de 2010. Manteve-se o padrão mínimo de notas necessárias nas provas do ENEM e na redação.*

*Deste modo, não havendo mais exceções relativas à participação no ENEM a partir de 2016, quaisquer recomendações com vistas a sanar as inconsistências ora apontadas, seja por problemas relacionados à base de dados, seja por deficiência na atuação das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA perdem seu objeto a partir do referido exercício. O custo de implantar aprimoramentos no segundo semestre de 2015 pode ser superior aos benefícios que deles advirão, ficando a critério do gestor tal avaliação.*

### **1.1.1.12 INFORMAÇÃO**

***Impossibilidade de emissão de opinião relativa ao cruzamento entre as bases de dados do SisFIES e do Programa de Crédito Educativo quanto à concessão de financiamento a aluno inadimplente com o PCE/CREDOC.***

#### **Fato**

*Foi avaliado o impedimento de concessão de financiamento a estudantes inadimplentes com o Crédito Educativo. A presente vedação encontra respaldo no art. 9º, III da Portaria Normativa MEC nº 10/2010.*

*De acordo com os dados presentes na própria base do SisFIES, ou seja, em relação às regras de negócio implementadas no próprio sistema, não foram encontradas inconsistências no exercício de 2014.*

*No entanto, não foi possível obter a base histórica de inadimplentes com o PCE/CREDOC junto à Caixa Econômica Federal. Foi obtida apenas a posição atual da referida base, motivo pelo qual esta equipe de auditoria optou pela abstenção de opinião em relação a esse cruzamento de dados.*

### **1.1.1.13 INFORMAÇÃO**

***Indícios de 5 casos de estudantes em processo de inscrição e/ou aditamento de contratos após a data de óbito, dos quais 4 decorrem de atividades irregulares por mantenedora de instituições de ensino. Último caso permanece em análise.***

#### **Fato**

*Foi realizado o cruzamento dos CPF dos beneficiários de financiamento em 2014 com a base SISOBÍ, que é o sistema que contém os registros de óbitos. O resultado do cruzamento foi tratado para conter apenas os resultados relevantes, isto é, com fortes indícios de que se trata da mesma pessoa, desprezando os resultados que possuíam alguma divergência.*

*Inicialmente, foram encontrados oito registros nos quais foram encontradas datas de aditamento posteriores à data de óbito dos estudantes. Em um desses casos, a data de conclusão da inscrição também era posterior à data de óbito. Em três casos, no entanto, o aditamento não chegou a ser concluído.*

*Transcreve-se, a seguir, as justificativas apresentadas pela DTI/MEC em relação aos demais 5 casos, nas quais os CPFs foram descaracterizados.*

*“Segue avaliação dos registros encontrados:*

- **CPF: \*\*\*212.338-\*\***

*A data de óbito da estudante é 29/11/2012. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A terceira linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 12/07/2013, porém não validado pela estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de*

*renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.079.415-\*\*

*A data de óbito da estudante é 27/10/2012. Em 03/08/2012 (antes do óbito) o email de acesso ao SisFIES foi alterado para [...] conforme pode ser visto pela consulta [...]. A estudante possui um aditamento aprovado pela estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quarta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 11/07/2013, porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. A estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.789.358-\*\*

*A data de óbito da estudante é 26/05/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...]. A quinta linha retornada no resultado acima refere-se a um aditamento solicitado pela CPSA em 03/04/2014 porém não validado pelo estudante, por isso na situação “Cancelado por decurso de prazo do estudante”.*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- CPF: \*\*\*.881.006-\*\*

*A data de óbito do estudante é 06/03/2012. O estudante possui dois aditamentos aprovados pelo estudante depois da data do óbito, conforme pode ser visto pela consulta [...].*

*Diante de denúncia de que as IES do grupo [...] possuíam a senha dos estudantes no SisFIES, algumas ações foram tomadas, dentre elas a alteração do e-mail de 112.470 estudantes para [...] e alteração da senha para uma senha genérica. O estudante em questão foi um dos estudantes afetados. A partir do segundo semestre de 2013, todos os aditamentos de renovação envolvendo o citado Grupo foram transformados em “não simplificado”, o que exigia a presença do estudante no agente financeiro.*

*Nos casos de absorção de saldo devedor pelo Fies em razão de falecimento do estudante, eventuais recursos repassados à instituição de ensino após a data da ocorrência do óbito é deduzido do saldo de títulos da entidade mantenedora.*

- *CPF: \*\*\*.072.537-\*\**

*A data do óbito é 06/01/2007. O estudante fez inscrição e 4 aditamentos após a data do óbito, conforme mostra a consulta [...]. O primeiro registro retornado acima trata-se da inscrição. Ela foi concluída pelo estudante em 31/07/2012. Os quatro registros seguintes referem-se aos aditamentos dos semestres 1/2013, 2/2013, 1/2014 e 2/2014, todos eles validados pelo estudante após a data do óbito.*

*Em verificação na Receita Federal, existem 1447 pessoas homônimas, dentre as quais 7 são falecidas. Para verificação da ocorrência, será solicitado à Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) da instituição de ensino de cópia de toda a documentação pertinente ao estudante, como documentos de identificação, comprovantes de renda, local de trabalho e de endereço, como também a documentação acadêmica, a exemplo do histórico escolar. Também será diligenciado o agente financeiro para obtenção de cópia dos documentos de identificação do estudante e do contrato de financiamento.”*

29. Relativamente ao apontamento referente ao estudante portador do CPF \*\*\*.072.537-\*\*, informamos que a CPSA, após instada a apresentar, encaminhou ao FNDE cópia da documentação pertinente ao estudante, contendo CPF com data de nascimento em 26.8.89, RG emitido em 27.5.08 (SSPRJ), título de eleitor emitido em Belford Roxo (RJ), comprovante de serviço militar emitido em Belford Roxo (RJ), comprovante de residência com documento emitido pela Caixa Econômica Federal, comprovante de renda de julho/2012 emitido pela empresa Rapidão Cometa Logística – CNPJ nº 10.970.887/0001-02, certificado de conclusão de 2º grau do 1º semestre de 2009 emitido em 23/10/2014, histórico escolar e cópia do livro de colação de grau de 15/3/2015, devidamente assinados pelo aluno.

30. O agente financeiro Caixa apresentou cópia do Contrato de Abertura de Crédito do FIES, formalizado em 10/8/2012, cópia da RG e comprovante de endereço oriundo de conta telefônica. Oficiado, o Cartório do 1º Ofício – Registro Civil e Tabelionato da Comarca de Caarapó (MS) (**Anexo 6**), identificado como originário da informação constante do SISOBI, apresentou cópia da Declaração de Óbito e da Certidão de Óbito.

31. Da análise da documentação reunida, identificou-se que o nome da mãe do estudante financiado, nascido em 1989, é Sandra Cristina André da Silva e a do falecido, nascido em 1980, é Doralice Alves de Lima. Observou-se que documentos do estudante financiado, residente no Rio de Janeiro, como o RG, o Certificado de Dispensa de Incorporação do serviço militar e o Certificado de conclusão do 2º grau foram emitidos por instituições públicas após 6/1/2007, data do óbito de Rafael Alves da Silva, residente até então no Mato Grosso do Sul.

32. Em decorrência, pela análise da documentação apresentada pela instituição de ensino superior, pelo agente financeiro e pelo cartório, concluiu-se tratar de pessoas distintas, notadamente pela documentação emitida pelas autoridades competentes como Polícia Civil do Rio de Janeiro, Ministério da Defesa e Secretaria da Educação do Rio de Janeiro após a data apontada de falecimento. Em decorrência, sugere-se a exclusão desse apontamento pela CGU.

*A maior parte dos casos foi justificada. Quanto ao grupo educacional que realizava inscrição/aditamento em nome de seus estudantes, foi apresentado pela unidade auditada o Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público Federal, a fim de que tal procedimento não viesse mais a ocorrer.*

33. Com o objetivo de mitigar riscos dessa natureza, foi implementada no final de 2014 rotina no SisFIES que, além do uso da senha pessoal para acesso ao sistema, passou a exigir a validação dos aditamentos por meio de código de segurança que é enviado para o celular do estudante por meio de mensagem de SMS. Adicionalmente, o SisFIES efetua críticas que impedem o cadastramento de um mesmo endereço eletrônico (e-mail) ou número de celular para mais de um estudante.

34. Pontue-se que a constatação registrada pela Equipe de Auditoria da CGU não decorre de ato ou omissão praticados no âmbito da gestão do Fundo, mas sim da hipótese de que os 5 casos detectados possam (ou não) se tratar de situações irregulares, considerando que a efetiva comprovação dos fatos depende da realização de diligências subsequentes à própria constatação. Novamente não se questiona o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.

35. Por fim, as mantenedoras nas quais foram constatadas as demais situações, todas pertencentes ao Grupo Educacional que realizava inscrição/aditamento em nome de seu estudantes, independentemente da existência de Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público Federal, foram notificadas a apresentar justificativa documentada para o fato apurado, nos termos dos Ofícios n°s 930/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, 933/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC e 934/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC (**Anexo 9**), que passarão a compor procedimentos já em trâmite na DIPES/SESu.

*Devido à baixa materialidade do caso restante, o mesmo precisa ser tratado pontualmente pela SESu e pelo FNDE, não ensejando recomendação estruturante por parte desta CGU. Para tanto, foi emitida Nota de Auditoria com essa finalidade.*

#### **1.1.1.14 CONSTATAÇÃO**

***Concessão de 319 financiamentos a estudantes matriculados em 7 cursos com conceito SINAES inferior a 3.***

##### ***Fato***

*Foi realizado cruzamento entre a base de dados do FIES e a do SINAES, fornecida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Inicialmente, foram encontradas 1298 inscrições indevidas em 70 cursos.*

*Os estudantes só podem adquirir financiamento em cursos com conceito SINAES igual ou superior a 3. Tal restrição está contida no art. 1º, §1º da Portaria Normativa nº 01/2010. A aferição do conceito SINAES é estabelecida no Art. 1º, §2º da referida Portaria, considerando-se, na ordem:*

*I - o Conceito de Curso (CC);*

*II - o Conceito Preliminar de Curso (CPC), na hipótese de inexistência do CC;*

*III - o conceito obtido pelo curso no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), na hipótese de inexistência do CC e do CPC.*

*Há ainda duas exceções previstas nos §§ 4º e 8º do mesmo artigo, e transcritas a seguir:*

*“§ 4º O curso cujo ato regulatório mais recente seja "Autorização", segundo cadastro e-MEC, poderá ser financiado por meio do Fies até o momento que obtenha o conceito CC, CPC ou ENADE. A partir de então, passará a ser regulamentado conforme o*

*disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. (Redação dada pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)*

*§ 8º Na hipótese do curso não possuir avaliação positiva no CC e possuir avaliação positiva no CPC, conforme disposto no § 1º deste artigo, será autorizada a concessão de financiamento por meio do Fies desde que o CPC do curso seja posterior ao CC. (Acrescentado pela Portaria Normativa 12/2011/MEC)”*

#### **Causa**

*Divergência entre a base de dados utilizada pelo SisFIES e o conceito SINAES divulgado pelo INEP.*

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Indagada a se manifestar sobre 1298 casos inicialmente identificados como potencialmente indevidos, a DTI/MEC apresentou as justificativas listadas a seguir:*

*“Em análise, segue a relação de cursos pertinentes aos contratos relacionados na planilha. Conforme quadro abaixo, informamos que não encontramos inscrições realizadas com nota menor que 3.”*

<b>Posicionamento</b>	<b>Qtde cursos</b>	<b>Qtde inscrição</b>
<i>Conforme regra quando o CC possui a nota menor que 3, o sistema verifica a data de publicação do CPC, se for mais recente (que é o caso) vale o CPC</i>	1	98
<i>Em 26/12/2014, o Gestor do EMEC solicitou a alteração do curso de 1152252 para 83126.</i>	1	24
<i>Em 27/12/2014 marcaram nota menor que 3. Conforme regra, os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	18	601
<i>Não há nota e conforme regra os cursos que não possuem nota, porém na condição de autorizados, o SisFIES libera a inscrição</i>	3	26
<i>Não encontramos redução de nota abaixo de 3 em 2014</i>	25	28
<i>Posicionamento na aba - análise - nota menor</i>	2	12
<i>Ocorreu redução da nota apenas em 27/12/2014</i>	20	509
<b>Total Geral</b>	<b>70</b>	<b>1298</b>

Foram anexadas, ainda, planilhas descrevendo em qual situação descrita acima se enquadrava cada curso. Foi acatada a maior parte das justificativas, uma vez que os conceitos relativos ao ano de 2013 foram publicados no Diário Oficial da União apenas em dezembro de 2014, sem os quais não seria possível vetar as inscrições. Dessa forma restaram 319 inscrições indevidas em 7 cursos.

Após reavaliação da equipe de auditoria, foi realizada nova manifestação, exarada por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, a qual traz as seguintes ponderações:

*“[...] Entendemos que tal constatação foi elaborada a partir da adoção, pela Equipe da CGU, de sistema não previsto no normativo pertinente. E mesmo que estivesse*

*correto não seria materialmente relevante para imputar à gestão do Fies, pois representa 0,04% dos contratos firmados no exercício de 2014.*

[...]

*Além disso [...] não há problema da base histórica utilizada no FIES, pois utilizamos a base que o e-MEC disponibiliza. Nesse sentido, compreende-se que para fins de auditoria do Sistema Informatizado a avaliação seja realizada na base e-MEC de responsabilidade da SERES/MEC, e não diretamente na base SINAES pertencente ao INEP”.*

## **Análise do Controle Interno**

A base normativa utilizada como referência para o cruzamento é prevista no art 1º, §2º da Lei 10.260/2001, bem como no art. 1º, §§1º, 2º, 4º e 8º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010, as quais estabelecem o SINAES como meio de avaliação do conceito do curso. Sendo tal avaliação de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a base de dados utilizada para verificação do conceito dos cursos foi solicitada a essa autarquia.

De fato, enquanto política pública financiada pelo governo, deve-se prezar pela qualidade dos cursos nos quais os beneficiários do FIES se matriculam. Trata-se de uma forma de impulsionar a qualidade do ensino superior no país.

Ressalta-se, ainda, que os conceitos preliminares dos cursos – CPC e o resultado obtido pelas instituições de ensino superior no ENADE podem ser obtidos também na *internet*, no endereço eletrônico <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/indicadores>.

De acordo com a manifestação da Unidade, nota-se divergência da fonte de dados utilizada pelo SisFIES, uma vez que a DTI utiliza o e-MEC, de responsabilidade da Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior – SERES/MEC, ao passo que a CGU se utilizou dos dados do INEP. As seguintes inconsistências permaneceram pendentes:

- Para a IES de código 76, curso de código 20229, foi alegado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, já havia a atribuição de conceito 2 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2007. Foram efetuadas 6 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 51339, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. O curso, no entanto, não possui conceito CC e o último CPC, de 2010, foi 2. Foi efetuada uma inscrição neste curso em 2014.
- Para a IES de código 308, curso de código 84352, foi alegado que o curso não possuía qualquer conceito até o momento da inscrição. No entanto, já havia a atribuição de conceito 1 para o CPC e para o ENADE referente ao ano de 2010. Foram efetuadas 95 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 457, curso de código 18451, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 27/12/2014. O curso, no entanto, possui conceito CC - 2012 igual a 2. Foram efetuadas 84 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 1701, curso de código 25232, foi alegado que a nota do curso só foi reduzida em 26/02/2015. No entanto, o curso possuía, anteriormente, ENADE-2011 e CPC-2011, ambos com conceito 2. Foram efetuadas 11 inscrições neste curso em 2014.
- Para a IES de código 480, curso de código 9805, foi alegado que o curso possui CPC maior ou igual a 3, posterior ao CC que inviabilizaria a inscrição. O histórico do curso é: ENADE-2007, conceito 2; CPC-2007, conceito 2; CC-2009, conceito 2; ENADE-2010, conceito 2; CPC-2010, conceito 3, CC-2010, conceito 2. Em outras palavras, ambas as avaliações CC e CPC se referem ao mesmo exercício, tornando insubsistente a alegação formulada. Foram efetuadas 98 inscrições neste curso em 2014.



- Para a IES de código 692, curso de código 83126, foi alegado que o gestor solicitou a alteração do curso no E-MEC, em virtude de “saneamento cadastral” e que tal alteração só ocorreu em 26/12/2014. Este curso possui CPC-2012 igual a 2. Foram efetuadas 24 inscrições neste curso em 2014.

Quatro dos cursos acima tiveram novo conceito preliminar – CPC-2013 – publicado em dezembro de 2014, impactando nas inscrições de 2015 em diante.

Esta equipe de auditora entende que os dados divulgados oficialmente pelo INEP e publicados em veículo oficial devem prevalecer em relação a outras fontes, motivo pelo qual sustenta os apontamentos elencados.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar interlocução, envolvendo a DTI/MEC e a SERES/MEC, para que sejam tomadas medidas para evitar a ocorrência de outras divergências entre as bases de dados do e-MEC e do SINAES que possam impactar a seleção de beneficiários do FIES.

36. Conforme já informado na manifestação apresentada pela Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm e reiterado na Reunião de Busca Conjunta, os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) correspondem a uma etapa do processo de avaliação e não a sua conclusão. As avaliações válidas no âmbito do Fies são aquelas homologadas na estrutura definida pelo SINAES e publicadas no Portal E-MEC, sendo a responsabilidade desses últimos atos da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) do MEC, estrutura distinta das equipes da SESu/MEC e FNDE, responsáveis pela gestão do Fies.

37. Ademais, apesar da evolução em relação à primeira versão do Relatório apresentada, reitera-se o questionamento sobre a proporcionalidade de inclusão de recomendação para referida situação, considerando que foram detectadas 319 (trezentos e dezenove) ocorrências num universo de 732.157 (setecentos e trinta e dois mil e cento e cinquenta e sete) contratos examinados sob este aspecto, representando um impacto de 0,04%.

38. Subsidiariamente, conforme debatido na Reunião de Busca Conjunta, solicita-se à Equipe da CGU avaliarem a pertinência de incluir na recomendação análise sobre a pertinência da revisão do normativo sobre a questão, inclusive no nível legal, concretizando a utilização da base de dados do e-MEC, de responsabilidade da SERES, redação essa já existente nas Portarias Normativas MEC nº 1 e 10, de 2010.

#### **1.1.1.15 INFORMAÇÃO**

##### **Inexistência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários nas normas do programa para o exercício de 2014.**

##### **Fato**

A Portaria Normativa MEC nº 10/2010, que “*dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*” [sic] não prevê critérios de seleção de estudantes elegíveis ao programa em casos de limitação de financiamentos.

Referida portaria apenas delimita a possibilidade de limitação de oferecimento de financiamentos em função de: restrição orçamentária ou financeira; limite de recurso eventualmente estabelecido por mantenedoras de instituições de ensino superior; e disponibilidade financeira do FGEDUC. Tais disposições se encontram no art. 1º, §5º e art. 3º, caput e §§ 1º, 2º e 3º da referida Portaria. Além destas, há apenas restrições e

vedações de caráter geral, tratadas neste relatório como critérios de elegibilidade ao programa.

Nota-se que apesar de haver previsão no art. 1º, §5º da Portaria Normativa nº 10/2010 de que “a oferta de curso para inscrição no FIES não assegura existência de disponibilidade orçamentária ou financeira para o seu financiamento”, não há definição de critérios objetivos para selecionar beneficiários no caso de ocorrer tal indisponibilidade.

No exercício de 2014, no entanto, todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos de elegibilidade estabelecidos nas normas do programa foram contemplados com o financiamento estudantil, sendo que as necessidades orçamentárias foram sendo supridas ao longo do exercício, sempre que necessário, pela abertura de créditos extraordinários, da qual decorre análise realizada no item 1.1.1.2.

De acordo com a Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, o amplo acesso ao FIES se deu em decorrência ao enfoque na política vigente de expansão das matrículas na educação superior, consolidada no Plano Nacional de Educação vigente e no seu antecessor, aliado à ausência de limitação orçamentária e financeira no exercício.

Outro aspecto a ser levado em consideração é que, em regra, o programa opera no chamado fluxo contínuo, pois de acordo com o art. 2º, *caput*, da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, a inscrição no FIES pode ser realizada “em qualquer período do ano, de janeiro a junho, para o financiamento relativo ao primeiro semestre, e de julho a dezembro, para o financiamento relativo ao segundo semestre do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies – Sisfies”. Ou seja, o programa prevê que os alunos podem solicitar o financiamento a qualquer tempo, sem qualquer distinção de ordem de inscrição. Notadamente, tal regra não é adequada para os casos de limitação de oferta.

Quanto à seleção dos cursos a serem custeados com os recursos do FIES, o único critério vigente em 2014 também foi de elegibilidade, em função do conceito SINAES. Novamente, ocorrendo limitação de oferta, não existem critérios de segregação objetivos entre cursos prioritários e não prioritários.

Em síntese, apesar da omissão quanto à definição dos critérios normativos de seleção de alunos e cursos quando da ocorrência de restrição orçamentária e financeira não terem afetado a execução do programa em 2014, visto que todos os pleiteantes que satisfaziam as regras gerais terem efetuado o financiamento, a restrição orçamentária afetou os novos beneficiários do FIES no 1º semestre de 2015.

A esse respeito, as seguintes considerações foram exaradas pelos gestores por meio da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015, encaminhada por meio do Ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11 de setembro de 2015:

*“Comentário: Entendemos se tratar de falha conceitual por parte da Equipe da CGU em relação ao Fies, uma vez que havia critérios em 2014. Este Ministério diverge do entendimento da Equipe da CGU pela ocorrência de restrição orçamentária e financeira do Fies em 2014. A causa apontada pela Equipe da CGU não está sustentada em evidências, uma vez que não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.*

*Ademais, a alegada ausência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários não deve prosperar, na medida em que não havia limitação no número de financiamentos concedidos no ano de 2014, atendidos os critérios de elegibilidade definidos em lei e normativos.*

*Por outro lado, a recomendação por tornar perene a base normativa do Fies não se configura viável na medida em que a política pública pressupõe evoluções e aperfeiçoamentos ao longo de sua execução, o que demanda constantes revisões na base normativa de regência do Programa, tendo o MEC e o FNDE mandato legal para essa finalidade, na forma da Lei 10.260/2001.”*

A despeito da inconformidade dos gestores, no primeiro semestre de 2015, além do critério de elegibilidade, foi observado apenas à ordem cronológica de solicitação dos estudantes para concessão de financiamentos. Os demais pleiteantes não foram atendidos, fato que acarretou reclamações de estudantes sobre falhas e indisponibilidade do SisFIES durante o período de inscrições. Tal fato foi evidenciado diante da restrição orçamentária e financeira que o FIES passou a ter a partir do exercício de 2015, que, no entanto, não é objeto desta auditoria anual de contas.

Também, a despeito do que trouxeram os gestores de que “*tornar perene a base normativa do Fies não se configura viável*”, foi editada a Portaria Normativa MEC nº 08/2015 que dispõe sobre o processo seletivo referente ao segundo semestre de 2015 e traz novidades, tal como o uso de um sistema adicional para seleção prévia dos beneficiários – FiesSeleção, cujo preenchimento precede ao já utilizado SisFIES.

Nesse sentido, faz-se premente um planejamento com oferta de vagas previsível e com definição de critérios objetivos de seleção, a exemplo de um vestibular, medida esta que o MEC vem adotando, de acordo com as Portarias editadas no exercício de 2015.

39. Os critérios adotados em 2014 eram compatíveis com a diretriz vigente no exercício, de expansão da oferta de financiamento aos estudantes. A Equipe da CGU persiste em recorrer ao cenário econômico de 2015 para avaliar a gestão do exercício anterior, o que não se justifica tecnicamente. O comportamento do gestor deve ser avaliado no contexto do exercício no qual praticou os atos objeto de exame.

40. Compreende-se referida análise como falha conceitual por parte da Equipe da CGU em relação ao Fies, uma vez que havia critérios em 2014. Este Ministério diverge do entendimento da Equipe da CGU pela ocorrência de restrição orçamentária e financeira do Fies em 2014. A causa apontada pela Equipe da CGU não está sustentada em evidências, uma vez que não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação.

41. Ademais, a alegada ausência de critérios objetivos de seleção de cursos e beneficiários não deve prosperar, na medida em que não havia limitação no número de financiamentos concedidos no ano de 2014, atendidos os critérios de elegibilidade definidos em lei e normativos.

42. Na persistência de referida informação no Relatório, solicita-se que a manchete seja revisada, já que não está de acordo com a construção textual seguinte, que conclui não pela inexistência, mas sim pela necessidade de definição de regras para seleção de cursos e candidatos em cenários em que tal se justifique.

43. Também solicita-se a revisão do termo “A despeito da inconformidade”, em razão de erro material, já que pela construção textual o sentido que se compreende não é de inconformidade, mas de não concordância.

44. Por fim, no último parágrafo, solicita-se a revisão dos termos “preemente” e “a exemplo de um vestibular”. Quanto ao primeiro, a argumentação anterior aponta a necessidade de tais regras somente em cenários de restrição de oportunidades de financiamento e desconsidera a informação, já de posse da Equipe de Auditoria da CGU, que medidas de planejamento e de execução estão sendo adotadas pelos gestores do Fies quando necessárias. O segundo termo, compreende-se que desconsidera a reiterada utilização pelas políticas públicas

do MEC dos resultados do Exame Nacional de Ensino Médio, que, como se sabe, tem se mostrado um mecanismo, além de eficiente para avaliar o aprendizado e o mérito classificatório, adota estruturas pedagógicas e estatísticas bastante distintas da maior parte dos vestibulares.

## 1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

#### Ausência de metas e indicadores de desempenho suficientes

##### Fato

Foi observado que, no aspecto operacional o FIES conta com apenas dois indicadores de desempenho instituídos, sendo que um deles, o indicador de “Adesão ao FGEDUC”, perdeu seu objeto com a obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12.873/2013. A UJ, no entanto, vem dispendendo esforços no sentido de estabelecer indicadores operacionais. No aspecto estratégico, por sua vez, observou-se que não há indicadores de desempenho no âmbito do FIES.

A fim de contribuir com a compreensão desse assunto, vale esclarecer o entendimento conceitual acerca de indicadores de desempenho, utilizado no presente relatório de auditoria, que se baseou na Portaria - SEGECEX/TCU nº 33, de 23 de dezembro de 2010, e no Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores - GESPÚBLICA/SEGES/MP. Veja-se, dessa forma, a definição de *indicadores* constante no Guia referencial do Gespública:

*“Indicadores são métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa, organização, projeto etc.), com vistas ao controle, comunicação e melhoria.”*

A respeito de *indicadores de desempenho*, espécie do gênero *indicadores*, o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGECEX/TCU nº 33/2010, conforme se verifica na definição a seguir:

*“Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.”* (Original sem grifo)

Desse modo, conforme se depreende das definições apresentadas, indicadores de desempenho possuem necessariamente, por objetivo, comparar uma medida de desempenho com metas preestabelecidas.

Segundo consta no item 4.4 do Relatório de Gestão do FIES “*não há, no âmbito da gestão do Fies afeta à SESu/MEC, instituição de medidas e indicadores de desempenho voltados ao Fies, em nível de programa de governo e em nível de atividade*”. Entretanto, no âmbito do agente operador, a Portaria nº 447 do FNDE, de 19/09/2013, estabeleceu o “*Painel de Gestão do FNDE*”, a partir da revisão do Mapa Estratégico Institucional, composto pelo “*painel de indicadores e metas estratégicas*”. Nesse contexto, foram estabelecidos indicadores de desempenho relacionados ao FIES, os quais são apresentados na tabela seguinte:

*Tabela – Painel de Indicadores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*

Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Fórmula	2013	2014	2015
Assegurar o Financiamento estudantil	Adesão ao FGEDUC	Quantidade de mantenedoras com adesão ao FGEDUC sobre o total de mantenedoras ativas.	55,0%	58,0%	60,0%
	Taxa de utilização do FIES	Quantidade de contratos em utilização do FIES sobre o número de matrículas em IES	10,0%	15,0%	20,0%

		privadas.			
--	--	-----------	--	--	--

Fonte: Anexo I da Portaria nº 447 do FNDE, de 19 de setembro de 2013.

A aferição desses indicadores referente ao exercício de 2014 foi publicada pela Portaria nº 50 do FNDE, de 19/02/2015. Conforme tabela seguinte:

Tabela – Resultado dos indicadores do Painel de Gestão do FNDE, exercício de 2014

Objetivo Estratégico	Nome do Indicador	Meta 2014	Resultado Acumulado 2014	Desempenho 2014
Assegurar o Financiamento estudantil	Adesão ao FGEDUC	58,0%	NÃO AFERIDO NO PERÍODO	
	Taxa de utilização do FIES	15,0%	39,27%	261,86%

Fonte: Anexo I da Portaria nº 50 do FNDE, de 19 de fevereiro de 2015.

Em reunião ocorrida no dia 17/06/2015, com a participação da SESu/MEC, do FNDE e da CGU, foi esclarecido que a não aferição do indicador “Adesão ao FGEDUC” é decorrente da obrigatoriedade de adesão ao FGEDUC, imposta pela Lei 12873/2013. Portanto, a manutenção desse indicador passou a ser desnecessária, pois a adesão tornou-se obrigatória. Dessa maneira, o único indicador de desempenho formalmente instruído, no âmbito da gestão do FIES é a “Taxa de utilização do FIES”, acompanhado no âmbito do FNDE.

Ressalta-se que a carência de indicadores de desempenho prejudica a accountability governamental e inviabiliza a aferição dos resultados do programa. Nesse contexto, cita-se recente Acórdão do TCU que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação a instituição de indicadores associados às metas quantificáveis do PPA, senão veja-se:

“9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação;” (Acórdão nº 528/2015-Plenário. Min. Rel. Bruno Dantas. Proc. TC-020.808/2014-3). (Original sem grifo).

No que tange ao estabelecimento de metas, por ocasião da avaliação dos controles internos, questionou-se à UJ sobre a existência de relatórios, documentos ou estudos relativos a “i. metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; ii. metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas;”, consoante SA 201503636/001. Por conseguinte, foi informado que não há metas nesse sentido, conforme assentado no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC.

Tratando-se do planejamento de médio prazo, temos que os recursos orçamentários do FIES são alocadas inteiramente nos Programas 2109 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação) e 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno). Dessa forma, não há recursos orçamentários consignados no atingimento de objetivo do PPA 2012-2015, situação própria dos Programas Temáticos. Por esse motivo, o PPA 2012-2015 não atribui metas específicas para o FIES.

O quadro a seguir, extraído da Lei Orçamentária Anual de 2014, demonstra as dotações orçamentárias iniciais autorizadas para a Unidade Orçamentária do FIES, segregando-as entre seus respectivos programas e ações orçamentárias:

Quadro - Créditos Orçamentários do Fies

Programática	Programa/Ação	Funcional	Valor
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno		1.527.097.593

0902 00IG	Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	12 694	1.527.097.593
<b>2109</b>	<b>Programa de Gestão e Manutenção do MEC</b>		<b>120.400.000</b>
2109 20RZ	Administração do Financiamento Estudantil - FIES	12 123	120.400.000
			<b>1.647.497.593</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual, 2014, Volume IV Tomo II. Órgão 74000 - Operações Oficiais de Crédito, Unidade 74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIEES - Min. da Educação. (simplificado).

*Percebe-se que os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil foram alocados em operação especial denominada “Financiamentos com Retorno” (programa 0902). Obviamente a natureza contratual do FIES possui essa característica, em consequência, porém, os recursos do FIES destinados ao financiamento estudantil não são evidenciados no PPA. A seguir, é transcrito trechos do Manual Técnico de Orçamento 2016 (MTO 2016), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que versam sobre as operações especiais:*

#### **“5.5.2.3. OPERAÇÃO ESPECIAL**

*Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais **não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.**” (Original sem grifo)*

*“Em grande medida, as operações especiais estão associadas aos programas do tipo Operações Especiais, os quais **constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA [...]**” (Original sem grifo).*

*A despeito disso, o FIES foi instituído para o fornecimento de serviços financeiros, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 10.260/2001, e possui relevante importância na política de ensino superior. Nesse contexto, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), relaciona a expansão do financiamento estudantil às metas 12 e 14 do mencionado Plano, quais sejam:*

*“Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.”*

*“Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.”*

*Analisando o PPA 2012-2015, sob a luz do PNE, verifica-se que o FIES encaixa-se no Objetivo 0841, vinculado ao Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, mais especificamente na iniciativa 03GA. O Relatório de Gestão do FIES, referente ao exercício de 2013, o inclui nesse objetivo. O Relatório de Gestão de 2014, por sua vez, alterou o seu entendimento após pedido de esclarecimento desta Controladoria-Geral, reavaliando essa informação, conforme explicado no Ofício nº 501/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 5/6/2015, senão veja-se:*

*“2. Reexaminando o entendimento acerca do quadro A.5.2.2, verificou-se, conforme Portaria TCU 90-2014, que o mesmo só deveria ser preenchido em relação aos objetivos e metas cujo desenvolvimento coube diretamente à UJ, o que não é o caso do Fies.*

*3. O Programa 2032 anteriormente descrito vincula o Ministério da Educação e suas UJ consolidadas em seu relatório próprio, motivo pelo qual, será feita retificação deste item no Relatório de Gestão do exercício de 2014.”*

*Nada obstante, o referido Objetivo 0841, constante no PPA 2012-2015, não estabelece metas ou indicadores específicos para o FIES, haja vista não contar com recursos*

*desse fundo. Contudo, observou-se que os gestores do FIES têm adotado medidas no sentido de estabelecer indicadores operacionais, não tendo sido estabelecidos, no aspecto estratégico, metas e indicadores de desempenho.*

### **Causa**

*Ausência de providências definitivas no que tange ao estabelecimento de indicadores operacionais e não estabelecimento de metas e indicadores de desempenho estratégico, medida esta que não está sobre a governabilidade dos gestores do FIES.*

*Alocação dos recursos orçamentários destinados ao financiamento estudantil em programa do tipo “Operação Especial”, que na definição do MTO 2016, “não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”, por consequência, não são tratados pelo PPA.*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

*Por meio da SA 201503636/007, questionou-se a respeito da ausência informações, no Relatório de Gestão do FIES, relativas ao item 5.4 do Anexo II (Conteúdos Gerais) da Decisão Normativa TCU nº 134/2013, referentes aos indicadores de desempenho operacional. Em resposta, a UJ apresentou os seguintes esclarecimentos, assentados no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015:*

*“No que concerne ao item 5.4 Informações sobre indicadores de desempenho operacional, informamos que este Ministério vem realizando constantes reuniões intersetoriais com a DTI/MEC e o FNDE com o escopo de desenvolver indicadores que espelhem a execução do programa e subsidiem as decisões tomadas em sua gestão. No entanto, tal trabalho encontra-se em desenvolvimento, não tendo sido ainda finalizado, e portanto, não aplicado para o exercício de 2014, motivo pelo qual não houve indicadores a serem consignados no Relatório de Gestão em comento.”*

*Os esforços no sentido de desenvolvimento de indicadores foram reafirmados na já mencionada reunião do dia 17/06/2015. Na ocasião, foi informado que já existem modelos em fase de teste.*

*Posteriormente, a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 11/09/2015, acrescentou os seguintes dizeres:*

*“118. Comentário: Primeiramente, há que se pontuar que não existe até o momento previsão legal para o estabelecimento de indicadores específicos no âmbito do Fies, considerando que suas ações são convergentes com outras ações governamentais voltadas, conjunta e coordenadamente, ao atingimento das Metas 12 e 14 do PNE. Muito embora seja salutar o estabelecimento de indicadores e metas de desempenho operacional, sua ausência no atual contexto não implica em falha de planejamento, posto que não resta demonstrado pela Equipe da CGU sob quais aspectos o planejamento da gestão do Fies foi prejudicado em face de sua ausência.*

*119. Trata-se de constatação associada ao item 1.1.1.2 do Relatório Preliminar, ante o entendido pela Equipe da CGU de ter havido restrição orçamentária e financeira do Fies, entendimento do qual este Ministério discorda, uma vez que não houve registro da não formalização de contratos ou aditamentos por falta de recursos. A causa alegada pela Equipe, por sua vez, não veio sustentada em evidências – não foi demonstrada qual avaliação governamental de crescimento potencial do Fies teria sido inadequada, e quais os agentes ou órgãos/entidades responsáveis por tal avaliação. [...]*

*120. Comentário: Entendemos que a causa atribuí aos gestores do Fies a não adoção de medidas que fogem à sua governabilidade, como a inclusão de metas e*

indicadores no PPA, e desconsidera o caráter complementar das ações de financiamento estudantil em relação às metas 12 e 14 do PNE.

121. Ademais, conforme explicitado durante os trabalhos de auditoria nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria tanto por FNDE quanto DIPES/SESu, a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram nenhum suporte em análise dos dados. Pontuamos que referida atuação sempre esteve pautada pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).

122. Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC ([portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

123. Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no BI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.

124. Posto isso, solicitamos a revisão deste ponto do Relatório de Auditoria, qualificando a constatação de carência de organizar ou melhor sistematizar os indicadores do Fies, de forma evitar a equivocada leitura de que as decisões estratégicas pertinentes ao Fies adotadas em 2014 tanto pela sua Equipe de Gestão quanto pelas instâncias hierárquicas superiores tenham carecido de qualquer respaldo técnico de indicadores e de monitoramento dos dados referentes ao programa.”

### **Análise do Controle Interno**

Observa-se, na manifestação da unidade examinada, que o estabelecimento de indicadores operacionais é oportunidade de melhoria percebida pela UJ, que já demonstra dispender esforços para o estabelecimento desses indicadores.

No que tange à previsão legal, assevera-se que o estabelecimento de indicadores de desempenho está intrinsecamente associado ao princípio constitucional da eficiência, pois, segundo ensina o Prof. William Edwards Deming, “Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União vem reiteradamente recomendando às suas unidades jurisdicionadas para que estabeleçam indicadores de desempenho que mensurem o grau de atingimento dos objetivos fixados, conforme se verifica nos Acórdãos seguintes:

“b) recomendar ao Comando do 2º Distrito Naval que: [...] b.2) envide esforços no sentido de **estabelecer indicadores** que permitam monitorar e avaliar a governança e o desempenho operacional dessa unidade jurisdicionada;” (Acórdão nº 5265/2015-Segunda Câmara. Min. Rel. Raimundo Carreiro. Proc. TC-031.508/2012-0). (Original sem grifo).



*“1.7.1. recomendar ao Ministério Público Militar (MPM) que: 1.7.1.1. elabore e implemente indicadores de desempenho relacionados à sua gestão finalística, com vistas a viabilizar a mensuração do grau de atingimento dos objetivos estabelecidos em seu planejamento estratégico;” (Acórdão nº 3472/2015-Primeira Câmara. Min. Rel. Benjamin Zymler. Proc. TC-027.235/2013-0). (Original sem grifo).*

*“1.7. Recomendar à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Mato Grosso (SAMF-MT) que: 1.7.1. desenvolva e implemente indicadores de desempenho aptos a mensurar a eficiência e a eficácia das atividades administrativas, em particular no que tange à satisfação dos clientes internos e externos, às ações de capacitação e aos atos necessários à execução financeiro-orçamentária;” (Acórdão nº 2193/2015-Primeira Câmara. Min. Rel. José Múcio Monteiro. Proc. TC-019.430/2014-0). (Original sem grifo).*

*Decisões semelhantes são enunciadas nos Acórdãos TCU nºs 5948/2015-Segunda Câmara, 5216/2015-Primeira Câmara, 1766/2015-Primeira Câmara, entre outros.*

*Quanto aos “aspectos” prejudicados, frise-se que a ausência de metas e indicadores de desempenho prejudica o planejamento na medida em que não se vislumbra o resultado pretendido e não se mensura o grau de atingimento dos objetivos. Dessa maneira, ao contrário do que afirma a UJ, entende-se que a situação encontrada figura como falha no planejamento.*

*Acerca da associação com o cenário de restrição orçamentária, alegada pela UJ, deve-se esclarecer que não há relação de dependência entre a situação exposta no item 1.1.1.2 deste Relatório de Auditoria e a ausência de metas e indicadores apontada neste item, de forma que o cenário orçamentário da UJ não a impede de estabelecê-los. Ademais, elucida-se que este Relatório de Auditoria não afirma ter havido “restrição orçamentária” em 2014.*

*Concorda-se com o caráter complementar que as ações de financiamento estudantil possuem em relação às metas 12 e 14 do PNE. Acrescenta-se, porém, que as metas estabelecidas na Lei nº 13.005/14 – PNE – referem-se ao planejamento estratégico de longo prazo e que as metas estabelecidas no PPA referem-se ao planejamento estratégico de médio prazo, segundo ensina o Consultor de Orçamento Vander Gontijo <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda>>.*

*Por derradeiro, a utilização de relatórios de desempenho construídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC <[portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)>, ferramenta de Business Intelligence (BI) mantida pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC, é ressaltada pelo Relatório de Gestão da UJ. Todavia, apesar de indispensáveis à gestão, os dados produzidos pelo Portal de Gestão do MEC não se confundem com indicadores de desempenho, nos termos do documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias, aprovado pela Portaria-SEGCEX/TCU nº 33/2010, citado anteriormente.*

*Nesse sentido, ressalta-se que o estabelecimento de indicadores de desempenho estratégico deve estar associado ao estabelecimento de metas quantificáveis, conforme se depreende da definição anterior, de forma a permitir a comparação entre execução e planejamento. A respeito do assunto, importa salientar a relevância de se controlar a “taxa de adimplência” dos contratos de financiamentos, utilizada no cálculo da remuneração pelos serviços prestados pelos agentes financeiros, nos termos da Portaria nº 505/2010 do Ministério da Educação (MEC).*

*Assim, o FIES carece de estabelecimento formal de metas e indicadores de desempenho estratégico que permitam o monitoramento do programa, a avaliação dos resultados alcançados e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores da política pública. Ressalta-se que o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho estratégico foge da governabilidade dos gestores do FIES, ficando tal decisão sobre gerência de outras alçadas de governo, a saber, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil.*

*Contudo, os gestores da SESu e do FNDE, a partir da gama de informações sobre a execução do Programa contida no Portal de Gestão do MEC, podem estabelecer os cenários e levantar os dados necessários para que a tomada de decisão quanto ao estabelecimento de indicadores e metas de desempenho estratégico não seja tomada de maneira empírica, desprovida de estudos técnicos que suportem referida decisão.*

*No que se refere aos indicadores operacionais, faz-se necessário sistematizar os indicadores do Fies, a partir das informações extraídas por meio dos Relatório Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.*

*Por fim, insta suscitar questionamento acerca da adequabilidade da alocação dos recursos orçamentários destinados ao financiamento estudantil em programa do tipo “Operação Especial”, conseqüentemente suprimidos do PPA. Assevera-se que tal situação induz não haver necessidade de estabelecimento de metas estratégicas para o programa, bem como não haver contribuição ao atingimento de objetivos de Programas Temáticos.*

***Recomendações:***

*Recomendação 1: Levantar os dados necessários sobre a execução do programa e definir cenários para o estabelecimento, pelas instâncias decisórias competentes, de indicadores de desempenho estratégicos associados a metas pré-estabelecidas para o FIES.*

*Recomendação 2: Sistematizar os indicadores operacionais do FIES, a partir das informações extraídas por meio dos Relatório Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC, de maneira a qualificar o processo de monitoramento operacional da execução do programa.*

*Recomendação 3: Instar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e demais atores competentes, a fim de discutir a adequação da alocação dos recursos do FIES em Operação Especial, remetendo-lhes cópia deste Relatório de Auditoria.*

45. A constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados pela gestão do Fundo, mas sim de situação derivada da configuração orçamentária do Fundo estabelecida no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, no exercício de sua competência legal (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm)). O que se questiona aqui não é o mérito do apontamento, mas a sua interpretação como ato ou omissão da gestão do Fundo.

46. Ademais, conforme explicitado na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, nas informações prestadas em resposta às Solicitações de Auditoria tanto por FNDE quanto DIPES/SESu, a carência de painel de indicadores que apresentassem resultados estáticos e marcados no tempo ou determinado período não significa que as decisões adotadas pela Equipe de Gestão do Fies ou as alternativas desenhadas para subsidiar as decisões das instâncias hierárquicas superiores não tiveram nenhum suporte em análise dos dados. Pontuamos que referida atuação sempre esteve pautada pela análise de informações, monitoramento dos dados pertinentes ao programa e construção de cenários a partir do banco de dados composto pelo Sistema Informatizado do Fies (SisFies).

47. Conforme informação prestada por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503636/001, a Alta Administração acompanha regularmente o desempenho efetivo do Fies, por meio de relatórios de desempenho constituídos a partir dos Painéis no Portal de Gestão do MEC ([portalbi.mec.gov.br](http://portalbi.mec.gov.br)), ferramenta de Relatórios Dinâmicos presente no Portal de Gestão do MEC e integração de módulo de BI na aplicação, conforme documento encaminhado pela Área

de Dados e Informação Estratégicas (ADIE) da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

48. Da mesma forma, os gestores, em todos os níveis de atividade, também fizeram uso no decorrer de 2014 de módulo relatorial do Fies no BI, por meio da extração de indicadores de desempenho tais como quantidade de contratos formalizados diariamente, com comparativo entre exercícios, informações socioeconômicas dos estudantes financiados, garantias oferecidas, distribuição dos financiamentos por agente financeiro e por região etc.

49. Neste sentido, solicita-se a revisão tanto do primeiro parágrafo da “Causa” quanto do texto da “Análise do Controle Interno”, já que ambas passam a falsa impressão de que nenhuma informação organizada foi utilizada pelos gestores do Fies para tomada de decisões operacionais e subsídios para decisões estratégicas pelas instâncias superiores.

50. Ainda sobre a “Causa”, o segundo parágrafo, e conseqüentemente, a Recomendação 3 tratam de tema que fogem ao escopo de atuação dos gestores do Fies, pelo que se compreende não deveriam constar do presente Relatório. Apontou-se na Reunião de Busca Conjunta, inclusive, que a providência da Recomendação 3 só se justificaria se decorrente da atuação da área competente da CGU pelo acompanhamento do órgão ali apontado e no escopo dos processos de controle interno daquele órgão.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### ***Ausência de informações de custos dos produtos e/ou serviços do Fies***

###### ***Fato***

*Por ocasião da avaliação da conformidade das peças componentes da prestação de contas do Fies, observou-se que o item 4.5 do respectivo Relatório de Gestão afirma não ter aplicabilidade à UJ a apresentação de informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, de que trata o item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, que solicita:*

*“Avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras entidades da administração pública em contexto similar.”*

*Acerca do controle de custos dos programas de governo, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – determina o que segue:*

*“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias [...]:*

*I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos **programas financiados com recursos dos orçamentos**; [...]*

*Art. 50. [...] § 3º A Administração Pública manterá **sistema de custos** que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.” (Original sem grifo).*

*Por conseguinte, a Lei nº 12.919/2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), referente ao exercício de 2014, estabelece:*

*“Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2014 e em créditos adicionais, e a respectiva execução, deverão propiciar o controle dos valores transferidos e dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.” (Original sem grifo).*

*A fim de subsidiar a avaliação dos custos, a Portaria-TCU nº 90/2014 afirma que “O registro de tais alterações deve ser fundamentado. Para tanto, a UJ pode fazer uso do Sistema de Custos do Governo Federal ou de outra ferramenta que tenha disponível”. Nesse sentido, o art. 2º da Portaria nº 157/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe que “o Sistema de Custos do Governo Federal visa a evidenciar os custos dos programas e das unidades da administração pública federal” (Original sem grifo).*

*Por meio da SA 201503636/007, a UJ foi questionada a respeito dos motivos pelos quais não consignou informações sobre os custos de produtos e/ou serviços, em referência ao item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013, cuja resposta se deu por meio do Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESU/MEC, conforme transcrição a seguir:*

*“No que concerne ao item ‘5.5 Informações sobre custos de produtos e serviços’, considerando que o Fies não oferta produtos e serviços, conclui-se que o mencionado item não se aplica ao programa.” (Original sem grifo).*

*A despeito do entendimento exposto pela UJ, o objetivo do programa é a oferta de serviços financeiros (financiamentos), conforme disposto no art. 1º da Lei nº 10.260/2001, senão veja-se:*

*“Art. 1º É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria. (Redação dada pela Lei nº 12.513, de 2011)” (Original sem grifo).*

*Desse modo, não procede o entendimento da UJ quanto à “não aplicação” desse item por entender que o FIES não oferta “produtos e serviços”.*

*Posteriormente, por ocasião da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, do dia 11/9/2015, foram acrescentadas as seguintes manifestações da UJ:*

*“143. Comentário: Não se trata de uma impropriedade, mas sim de informação compatível com o perfil dos fundos públicos, idêntica à consignada em todos os Fundos pesquisados cujos Relatórios de Gestão já foram homologados e publicados pelo TCU: FDNE, FISTEL, FEx, FGTS, FNE-BNB, FCO-BB.”*

*Assevera-se que não é possível concluir acerca da necessidade de informações sobre os custos dos serviços do FIES comparando-o com outros fundos públicos, pois cada um possui suas peculiaridades. De modo diverso, a necessidade de informações decorre de o Fies ser “um programa do Ministério da Educação destinado a financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação”, segundo consta no sítio eletrônico – site – do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=198&Itemid=303](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=198&Itemid=303)> Acesso em: 14 out 2015.*

*Ademais, importa esclarecer que o TCU não “homologa” os Relatórios de Gestão, mas apenas realiza análise de completude, de modo que a inserção das peças de prestação de contas no sistema e-Contas não representa a concordância dessa Corte de Contas com o teor dos documentos. Tal entendimento está previsto no inciso III do art. 3º da DN nº 140/2014, o qual dispõe que as desconformidades dos relatórios de gestão*

*observadas pelo órgão de controle interno devem ser reportadas no relatório de auditoria.*

*Ainda, de acordo com a Portaria STN n.º 157/2011, art. 3º, inciso II, § 1º, o MEC é um órgão setorial do Sistema de Custos no âmbito do governo federal, responsável pelo acompanhamento de custos no Sistema de Informações de Custos (SIC). Ressalta-se que o MEC, por meio da Portaria SPO/SE n.º 4/2014, instituiu o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Custos para as unidades orçamentárias e gestoras do Ministério da Educação, por meio da adoção da Subação Orçamentária e do Plano Interno – PI.*

*Isso posto, deve-se considerar que a utilização do SIC é impactada pelo estabelecimento formal de produtos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal e que referido estabelecimento envolve a redefinição do FIES na LOA e no PPA, conforme se discute no item 1.1.2.1 deste Relatório de Auditoria. Dessa forma, compete a outras instâncias medidas definitivas a respeito do assunto.*

*Importa ressaltar que as informações referentes ao custo dos financiamentos são imprescindíveis à gestão do FIES. Pois somente assim será possível fundamentar decisões gerenciais relativas a esses custos, bem como avaliar os resultados financeiros do programa e a vantajosidade de se manter esses serviços sob a prestação direta pela Administração Pública Federal.*

51. Um dos principais custos dos financiamentos decorre da taxa de administração, de que trata o § 3º do art. 2º da Lei n.º 10.260, de 2001, que estabelece remuneração de até 2% a.a. aos agentes financeiros, que corre à conta da ação orçamentária 20RZ. Por meio da Portaria MEC n.º 505, de 16/4/2010, foi regulamentada a remuneração dos agentes financeiros para a prestação de serviços no âmbito do FIES, relativamente aos contratos formalizados após 14/1/2010, e a Portaria Interministerial MF/MEC n.º 309, de 4/5/2010, que trata da remuneração dos agentes financeiros na administração dos contratos formalizados até 14/1/2010. No que se refere ao custo decorrente de subsídios creditícios apurados no âmbito do FIES, o assunto encontra-se normatizado por meio da Portaria MF n.º 57, de 27/2/2013 (**Anexo 7**), e a apuração anual consta do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios elaborado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (**Anexo 8**).

52. Além disso, a constatação registrada pela Equipe da CGU não decorre de ato ou omissão praticados pela gestão do Fundo, mas da interpretação da própria Equipe quanto à necessidade de informação dos custos de serviços do Fundo, não disciplinada em normativos pertinentes no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, no exercício de sua competência legal (vide [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm))

### **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### ***Avaliação dos Controles Internos Administrativos***

##### ***Fato***

*Objetivando avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Jurisdicionada, procedeu-se à avaliação dos seguintes componentes do sistema de controles internos da UJ: a) Ambiente de controle; b) Avaliação de risco; c) Atividades de controle; d) Informação e Comunicação; e e) Monitoramento.*

*A metodologia adotada consistiu na análise documental; revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema; e verificação in loco dos controles internos da unidade. Em seguida, foi preenchido um questionário de avaliação de controles internos (QACI) padrão, a fim de pontuar a maturidade dos controles internos da UJ. Ademais, a equipe de auditoria reuniu-se com a gestão do FNDE a fim de obter melhor entendimento do funcionamento e da estrutura organizacional aplicada ao FIES.*

*Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso: Internal Control – Integrated Framework (Controle Interno – Estrutura Integrada), referencial metodológico internacionalmente aceito para a realização deste tipo de avaliação.*

*Considerando que a gestão do FIES é distribuída entre a SESu/MEC (agente supervisor) e o FNDE (agente operador), a avaliação foi conduzida sobre as unidades administrativas, cujas atribuições incluem atividades relacionadas ao FIES. Dessa forma, houve a aplicação de procedimentos em ambos agentes, separadamente, a fim de concluir a respeito dos controles internos administrativos do FIES, como unidade jurisdicionada independente.*

*Isso posto, serão mencionados a seguir os apontamentos mais relevantes decorrentes dos procedimentos de auditoria aplicados:*

#### ***- Ambiente de Controle***

*O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. A estrutura de governança e a alta administração estabelecem uma diretriz sobre a importância do controle interno, inclusive das normas de conduta esperadas. A administração reforça as expectativas nos vários níveis da organização.*

*O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno.*

*No que tange ao comprometimento com a integridade e os valores éticos, destaca-se a análise posta no Relatório de Gestão do FIES, pg. 12, transcrito a seguir:*

*“destaca-se que tanto os servidores do Ministério da Educação quanto os do FNDE estão submetidos ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; ademais, pontua-se sobre a existência do Código de Ética dos Servidores do FNDE, aprovado pela Portaria FNDE nº 283, de 5 de dezembro de 2002. No entanto, na prática, ambos os documentos não são de conhecimento de todos os servidores do MEC e do FNDE e necessitam de melhor divulgação.”*

*Desse modo, a fim de avaliar a atuação da estrutura voltada à promoção da integridade e dos valores éticos dos agentes, questionou-se as atividades desenvolvidas pelas Comissões de Ética no exercício de 2014, por meio das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE).*

*Em resposta, a SESu/MEC prestou informações gerais sobre a Comissão, tais como a composição, o regimento interno e a portaria de criação. Ademais, conforme disposto no Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, afirmou não ser possível*

fornecer informações relativas à atuação da Comissão de Ética, em razão de sigilo dos temas, nos seguintes termos:

“8. As atas de reunião que comprovam a atuação da Comissão não foram fornecidas em razão do sigilo dos temas, conforme mensagem eletrônica encaminhada pela Secretaria Executiva da mesma”

O FNDE, por sua vez, apresentou um “Cronograma da Participação dos Membros da Comissão de Ética do FNDE em Cursos, Palestras e Workshop de 2014”, através do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/15. Informou ainda que a Comissão, no exercício de 2014, desenvolveu as seguintes atividades:

*Quadro – Reuniões da Comissão de Ética do FNDE, em 2014*

DATA	TIPO DE REUNIAO	ANALISE DE PROCESSO Nº
29/04/2014	ORDINARIA	Deliberações gerais da comissão
05/08/2014	ORDINARIA	23034.006215/2014-56
23/09/2014	ORDINARIA	23034.006215/2014-56
21/10/2014	EXTRAORDINARIA	Resposta ao Questionário do TCU
30/10/2014	ORDINARIA	23034.006215/2014-56
13/11/2014	ORDINARIA	23034.006215/2014-56

Fonte: Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC.

Ao que pese a criação do Código de Ética e da Comissão de Ética pelo FNDE, a atuação da Comissão limitou-se a atividades de capacitação e seis reuniões, sendo quatro delas destinadas ao tratamento do processo 23034.006215/2014-56. Não foram identificadas atividades de natureza preventiva, tais como a disseminação de conhecimento e discussão a respeito da ética. Não obstante, a maturidade relativa ao comprometimento com a integridade e os valores éticos foi considerada aprimorada.

A estrutura regimental do MEC e do FNDE foi aprovada, respectivamente, pelos Decretos nº 7690/2012 e 7691/2012, que discriminam a estrutura administrativa dos agentes até o nível de Coordenação-Geral.

Acerca dos níveis mais operacionais, porém, observou-se situação inadequada quanto aos Regimentos Internos de ambos os agentes. Por parte da SESu/MEC, o Ofício nº 420/2015- CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, informou que “a SESu não dispõe de Regimento Interno específico”, embora exista minuta “sendo elaborada”. O Regimento Interno do FNDE, por sua vez, foi aprovado pela Portaria 852/2009 e, embora vigente, já não traduz a atual estrutura administrativa existente na UJ. Salienta-se que tal Regimento é anterior ao Decreto 7691/2012, havendo a necessidade de ser atualizado. A respeito do tema, o FNDE, por meio do Ofício nº 27/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirmou que “A nova versão do Regimento Interno, que contemplará as alterações decorrentes do Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, se encontra na fase de finalização.”

Somando-se a isso, segundo afirma o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, “Não houve, no âmbito das atividades desenvolvidas pela SESu/MEC na gestão do Fies em 2014, delegação de competências”. Igualmente, no âmbito do FNDE, o Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 19/05/2015, afirma que “não há portarias de delegação, no âmbito do FIES, vigentes no exercício de 2014”.

Ressalta-se que a desatualização do Regimento Interno do FNDE não se restringe às unidades administrativas responsáveis pelo FIES, mas ao FNDE como um todo. De forma que tal impropriedade fora apontada nos Relatórios de Auditoria nº 201305719 e 201407023, referentes às Auditorias Anuais de Contas do FNDE, dos exercícios de 2012 e de 2013, respectivamente.

**- Avaliação de Riscos**

A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados.

Dessarte, por ocasião da análise desse componente, foram solicitados, através das SA 201503636/001 (SESu/MEC) e 201503636/002 (FNDE), os Planos Institucionais da UJ ou instrumento normativo que contemplem a avaliação de risco relativa ao FIES, que contenha as seguintes informações: **a)** Objetivos e metas; **b)** Processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade; **c)** Diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; **d)** Níveis de riscos estratégicos, operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; **e)** Acompanhamento/atualização dos riscos identificados; e **f)** Mensuração e classificação dos riscos.

Em resposta, o FNDE emitiu o Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC, de 19/5/15, em que são apresentadas as informações a seguir, posteriormente reiteradas pela SESu/MEC, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 2/6/15:

“A gestão de riscos ocorre pela identificação e gerenciamento dos fatos que geram óbices à continuidade do financiamento. Tais óbices podem ser gerados pelos estudantes, pelas instituições de ensino superior com adesão ao FIES, pelos agentes financeiros e pelo Sistema Informatizado do FIES (SisFies). Referidos óbices são comunicados por meio dos canais de atendimento e tratados no âmbito da DIGEF com vistas à sua regularização.” (Original sem grifo).

À SESu/MEC, solicitou-se ainda que apresentasse quaisquer relatórios, documentos ou estudos existentes, relativos aos temas: **a)** metas de inclusão de graduados beneficiários do FIES no mercado de trabalho; **b)** metas relativas a áreas de formação consideradas mais estratégicas; **c)** risco do crescimento de contratos de financiamento, relativos ao FIES, sem o respectivo amparo orçamentário; **d)** risco decorrente do possível uso dos recursos do FIES, por parte dos beneficiários, com o único propósito de “captação de renda” (desvio de finalidade), haja vista que a taxa de juros cobrada pelo programa (3.4% a.a.) estar abaixo da taxa praticada pelo mercado; **e)** risco associado à inadimplência dos beneficiários do FIES, especialmente se decorrente da evasão do curso financiado; **f)** risco de insolvência do FGEDUC (insuficiência dos recursos) na cobertura de contratos inadimplentes; e **g)** outros relatórios que evidenciem a identificação e tratamento de risco não citados nas alíneas anteriores.

Destarte, por meio do Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, a SESu/MEC esclareceu não existir estudos referentes aos temas questionados.

Em análise à manifestação da UJ, percebe-se que a gestão de riscos adotada confunde-se com a identificação e gerenciamento de “fatos” já ocorridos, contrapondo-se ao conceito de “risco” empregado pela metodologia do COSO, a saber: “Define-se risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos”. Dessa forma, deixa-se de se atuar preventivamente, gerenciando “riscos”, para se atuar corretivamente, gerenciando “fatos”.

A título de exemplo, cita-se por risco o provável esgotamento de recursos orçamentários, conforme ocorrido em 2015 e, se o programa não houvesse sido suplementado por créditos adicionais, teria ocorrido no exercício de 2014.

Por fim, ressalta-se que não foi apresentado qualquer documento que diagnosticasse os riscos da política pública em alusão. Isso posto, verifica-se a falta de medidas de avaliação de riscos, de forma preventiva, conforme metodologia do COSO, tanto no âmbito do agente operador quanto no do agente supervisor da política pública.



*Desse modo, esta Controladoria Geral emitiu a Nota de Auditoria nº 201503636/005, no dia 31/07/2015, que recomendou a elaboração de grupo de trabalho instituído para elaborar a política de avaliação de riscos no âmbito da Unidade Jurisdicionada.*

#### **- Atividades de Controle**

*Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos.*

*Por se tratar de fundo contábil, as atividades de controle do FIES preocupam-se, predominantemente, com as operações financeiras envolvendo os recursos do programa, sendo que as atividades de recursos humanos, licitações, estoques, patrimônio, e outras atividades comuns às demais Unidades Jurisdicionadas, não se aplicam a esta Unidade Jurisdicionada.*

*Acerca das atividades de controle do FIES, ressalta-se o uso de sistema corporativo de Business Intelligence (BI), para o acompanhamento da execução do programa. No entanto, deve-se atentar à carência de indicadores de desempenho, tratada em tópico específico deste Relatório de Auditoria.*

*Ressalta-se ainda a segregação das funções de agente operador (FNDE) e agente financeiro (CEF e Banco do Brasil), ocorrida a partir de meados de 2013, de modo a sanar a falta de segregação de funções registrada no Relatório de Auditoria de Gestão nº 201306221, referente ao processo de contas do FIES do exercício de 2012.*

#### **- Informação e Comunicação**

*A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade. A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.*

*Questionado acerca da existência de canais de comunicação institucional (comunicação interna), O FNDE, por meio do Ofício nº 28/2015 - DIGEF/FNDE/MEC,*

*“O SisFies divulga os principais procedimentos operacionais aos representantes de entidades mantenedoras, de instituições de ensino superior e membros das CPSA, por meio dos seguintes manuais: Manual do Sistema, Manual de Pagamento de Tributo, Manual de Transferência, Manual da CPSA e Manual de Aditamento. Também divulga orientações e procedimentos por meio de Circular Eletrônica que são enviadas por meio de mensagem eletrônica e disponibilizados no sub-menu "Legislação" do menu "Administrativo" do SisFies, conforme anexos”.*

*Os anexos continham cópia dos manuais mencionados pela UJ e um exemplo de Circular Eletrônica, anunciando às entidades mantenedoras decisões administrativas atinentes à gestão do FIES, bem como orientações acerca de procedimentos específicos. Indica ainda o caminho, no SisFies, em que a Circular está disponível.*

*Quanto aos canais de comunicação externa, identificou-se que o FIES dispõe de meios de interlocução com o público externo. Dentre os quais estão a Ouvidoria do FNDE (ouvidoria@fnde.gov.br) e a Central de Atendimento ao Cidadão (0800616161).*

*Avaliando os sítios eletrônicos, em especial ao Portal do SisFies <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>, foram encontradas informações necessárias ao interesse geral. Destaca-se as informações relativas à inscrição, renegociação, legislação, condições de financiamento, aditamento de contrato e prestação de contas anuais.*

## **- Monitoramento**

*Monitoramento compreende o acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.*

*Acerca do monitoramento dos controles internos, salienta-se a atuação da auditoria interna do FNDE sobre as atividades das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), segundo registrado no respectivo Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício de 2014 (Raint 2014), conforme citação a seguir:*

### **“2.5. Auditoria Especial – FIES**

*47. A auditoria especial do FIES foi realizada pela Auditoria Interna em parceria com a DIGEF e objetivou avaliar procedimentos quanto à execução do FIES, cuja atribuição de agente operador e administrador de ativos e passivos foi transferida para o FNDE com a edição da Lei nº 12.202, de 2010, que alterou a Lei nº 10.260, de 2001.*

*48. Foram realizadas verificações in loco em 21 Instituições de Ensino Superior (IES) com o objetivo de avaliar os procedimentos e documentos que envolvem a validação, pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), da inscrição do estudante beneficiado pelo FIES.”*

*Por meio da SA 201503636/005, foram solicitados os relatórios da Auditoria Interna do FNDE de 2014 relativos ao FIES. Em resposta, foram encaminhados 28 Relatórios de Monitoramento. Analisando-os, observa-se que o monitoramento foi restrito à região Nordeste e ao Distrito Federal. Nada obstante, os Relatórios de Acompanhamento possuem constatações relevantes, tais como a falta de assinaturas de membros da CPSA; precariedade na guarda de documentos, dentre outras.*

*Por fim, ressalta-se que a UJ informou, através da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC que “desde 2011 foram realizadas 44 (quarenta e quatro) visitas de monitoramento junto às instituições de ensino superior, abrangendo as regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste”.*

53. As equipes matriciais que realizam as verificações *in loco* em parceria entre a Auditoria Interna e a Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) são compostas por dois servidores da DIGEF e um servidor da AUDIT, que efetuam seleção prévia das cidades e das instituições de ensino a serem visitadas, a partir de critérios pré-estabelecidos para as missões, utilizando como parâmetros a quantidade de estudantes financiados e a existência de denúncias junto à Ouvidoria do FNDE, dentre outros. O *check list* utilizado nas missões foi elaborado conjuntamente no sentido de se verificar, preponderantemente, o cumprimento pelas Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) do disposto no art. 24 da Portaria Normativa nº 1, de 2010, que trata das atribuições da CPSA. Por não se tratar de transferências ou repasses à conta de convênios, e sim de pagamento dos encargos educacionais em nome do estudante financiado e à conta do financiamento, não há nessas visitas a verificação quanto à correta aplicação dos recursos pelas instituições de ensino. Somente no exercício de 2014, foram verificados junto às instituições de ensino visitadas cerca de 440 dossiês de estudantes financiados pelo FIES.

## **2.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

*Análise dos controles internos adotados para o acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo*

#### **Fato**

*A fim de verificar a qualidade e suficiência dos controles internos relativos ao acompanhamento do cumprimento às recomendações e determinações emitidas pela CGU e pelo TCU, foi questionado ao órgão supervisor da UJ, por meio da SA 201503636/001, e ao agente operador, por meio da SA 201503636/002, quanto à existência de unidade responsável por monitorar as deliberações da CGU e do TCU, à existência de software ou planilha de controle de prazos, bem como a periodicidade de consulta.*

*Em resposta, a Secretaria de Educação Superior (SESu) encaminhou a esta Controladoria o Ofício nº 348/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mjm, de 2/6/2015, oferecendo as seguintes informações:*

*“70. No âmbito da SESu, a CGRAG/Dipes exerce o monitoramento contínuo e periódico, do atendimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo, por meio de planilhas cujo teor foi apresentado no Relatório de Gestão do programa referente ao exercício de 2014. Não há sistema específico para esta atividade.*

*71. Nesta atividade, a SESu é orientada pela Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro de Estado da Educação.”*

*O FNDE, por sua vez, manifestou-se por meio do Ofício nº 28/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 19/5/2015, que traz as seguintes informações:*

*“De acordo com o disposto na Portaria nº 649, de 28 de novembro de 2012, com as alterações decorrentes da Portaria nº 52, de 20 de fevereiro de 2015, o controle das diligências e demandas oriundas de órgãos de controle, inclusive da CGU e do TCU, é realizada pela Auditoria Interna (AUDIT), conforme Anexo XIV.*

*Para controle é utilizado o Sistema Integrado de Auditoria (INTEGRA), módulo ‘Demandas’, por meio do qual podem ser gerados os relatórios gerenciais que permitem à unidade responsável o acompanhamento das demandas.”*

*Apesar de a UJ manter, em ambos os agentes, estrutura formalizada de acompanhamento das recomendações e determinações emitidas pelos órgãos de controle, constatou-se, na realidade, baixo índice de atendimento às recomendações e determinações. Idêntica conclusão foi realizada no Relatório de Auditoria nº 201306221, referente ao processo de contas do exercício de 2012, segundo Informação nº 2.2.2.3 desse Relatório.*

*A respeito da conclusão acima, a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, expôs os seguintes comentários:*

*“138. Comentário: a Equipe estabelece correlação inadequada entre a qualidade e suficiência dos controles internos e o grau de maturidade do atendimento a recomendações específicas, cuja implementação é de reconhecida complexidade, conforme se depreende do Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, que estabeleceu o prazo de duzentos dias para que SESu, CEF e FNDE adotassem as medidas recomendadas.”*

*No entanto, esclareça-se que não há correlação entre a qualidade e suficiência dos controles internos e o grau de maturidade do atendimento, nem a equipe de auditoria estabeleceu tal correlação. Em suma, a existência de estrutura formalizada de acompanhamento não garantiu o cumprimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle.*

### **2.1.2.2 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU**

##### **Fato**

A metodologia utilizada para verificar o cumprimento das recomendações da CGU consistiu no monitoramento do Plano de Providências Permanente (PPP), por meio de levantamento periódico das providências adotadas pelos diversos atores envolvidos na gestão do Fundo, relativas a todas as recomendações pendentes de atendimento ou atendidas até o término do exercício de 2014.

Assim, atualizado o PPP, verificou-se a seguinte situação quanto ao atendimento das recomendações:

Quadro – Atendimento às recomendações da CGU

RA	Constatação	Recomendação	Agente Resp.	Situação de Atendimento
Relatório de Auditoria nº 201108853	3.1.2.1 Correção de registros do FIES no Siafi pendente de realização.	A SESU, informar ao TCU os resultados da <u>conciliação de valores</u> do FIES e da <u>correção de registros</u> mencionada no item 9.3 do <u>Acórdão 415/2007</u> - Plenário.	SESU	Cancelada
	3.2.1.1 Inconsistências de valores do FIES pendentes de regularização.	A SESU, encaminhar ao TCU informação sobre a <u>regularização das inconsistências de valores</u> junto com cópia da comunicação recebida da <u>CAIXA</u> com os resultados do trabalho realizado.	SESU	Não atendida
		A CAIXA, concluir a <u>conciliação dos valores das operações do FIES</u> , tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESU e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).	CEF	Não atendida
Relatório de Auditoria nº 201306221	2.1.1.5 Falta de recebimento dos repasses atinentes ao risco de crédito do agente financeiro caixa em 2012.	Ao Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, apurar junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal o montante devido ao FIES decorrente da <u>falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito</u> e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado, no prazo de 60 dias, dos valores devidos.	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <u>rotina mensal de repasse do risco de crédito</u> .	FNDE	Não atendida
		Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer <u>Acordo de Nível de Serviço</u> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.	FNDE	Não atendida
		Ao Secretário de Educação Superior do MEC, agente supervisor do FIES, que <u>acompanhe a implantação das medidas</u> necessárias à efetivação mensal dos repasses de <u>risco de créditos</u> vencidos e vincendos.	SESU	Não atendida

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

O Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, apresenta os quadros exigidos pelo item 11.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, relativos às recomendações de responsabilidade da SESU e do FNDE, dos quais é possível extrair informações sobre a situação de atendimento de cada recomendação.

Em relação às recomendações direcionadas à Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC), observa-se que o atendimento depende, precipuamente, do atendimento

às demais recomendações de responsabilidade da CEF e do FNDE. Assim, resta ao agente supervisor a função de acompanhar a adoção de providências por parte dos demais agentes.

A recomendação referente à conciliação de valores e correção de registros mencionada no item 9.3 do Acórdão nº 415/2007-TCU-Plenário foi cancelada pelos motivos constantes no item 2.2.1.1 deste Relatório de Auditoria. Não obstante, as demais recomendações permanecem pendentes de atendimento.

Acerca das recomendações de responsabilidade do FNDE, questionado da justificativa para o não atendimento das recomendações que lhe foram dirigidas, por meio da SA 201503636/010, foi encaminhado o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC, do dia 26/5/2015, com os seguintes esclarecimentos:

“2. Relativamente ao estabelecimento de cronograma de atendimento das recomendações junto à Caixa, registramos que o **repasse mensal de valores atinentes ao risco de crédito** foi inserido como obrigação na minuta do contrato de prestação de serviço ao Fies a ser firmado com a Caixa em meados de 2015, com previsão de penalidade específica em caso de descumprimento.” (Original sem grifo)

“3. Ademais, considerando os reiterados descumprimentos de prazo por parte da Caixa, a Procuradoria Federal no FNDE [...] aquiesceu com a possibilidade do FNDE compensar o **montante do risco de crédito não repassado** com o valor devido ao agente financeiro em razão da remuneração decorrente da taxa de administração dos contratos de financiamento, o que será executado pelo FNDE nos próximos pagamentos devidos àquele agente financeiro, caso não ocorra o repasse do risco em tempo oportuno.” (Original sem grifo)

Quanto à recomendação que trata do estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço junto aos agentes financeiros, o Ofício nº 31/2015-DIGEF/FNDE/MEC trouxe anexo os quadros de que trata o item 11.2.2 da Portaria TCU 90/2014, inseridos na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES referente ao exercício de 2014, dos quais se podem extrair os seguintes esclarecimentos:

“As tratativas visando o **estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço (ANS) com os agentes financeiros** iniciaram no segundo semestre de 2013 e foram continuadas ao longo do ano de 2014, objetivando a sua inclusão nos novos contratos de prestação de serviço a vigorar a partir de 2015.” (Original sem grifo)

A respeito dessas recomendações, ora de responsabilidade do FNDE, o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara determinou a adoção de providências pelos agentes do FIES, em igual prazo de 200 dias, exceto à recomendação para “apurar o montante devido ao FIES decorrente da falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado dos valores devidos”.

Acerca da recomendação referente à conciliação dos valores das operações do FIES, de responsabilidade da CAIXA, o Relatório de Gestão se posiciona no sentido de não ser competente para se manifestar, considerando que tal recomendação era dirigida à Caixa Econômica Federal (CEF), conforme citação a seguir:

“Considerando que a Caixa Econômica Federal não mais atua como agente operador do Fies, entende-se que compete a esta empresa pública, em sua prestação de contas própria, se manifestar acerca da Recomendação 001/Constatação 3.2.1.1 exarada no Relatório de Auditoria nº 201108853 Contas 2010.”

Discorda-se, porém, da posição adotada no Relatório de Gestão, tendo em vista que, apesar de dirigida à CEF, a recomendação é de responsabilidade do FIES, como UJ independente. Ademais, a despeito de a CEF não atuar mais como agente operador, conservou as funções de agente financeiro do FIES, não rompendo, totalmente, com a

*gestão do Fundo. Nesse sentido, fazendo menção ao item 11.2.2 da Portaria-TCU nº 90/2014, solicitamos informações a respeito da aludida recomendação, por meio da SA 201503636/010, para a qual recebemos as seguintes informações, constantes no Ofício nº 421/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015:*

*“[...] informamos que em reunião ocorrida no dia 28/5/2015, às 16h00 na sala do Diretor da Dipes/SESu, a CAIXA procedeu a uma apresentação (slides anexos) explanando o processo de migração da operacionalização do Fies dela para o FNDE e motivando da seguintes forma, o atraso do atendimento da recomendação em comento:*

*Para que o FNDE pudesse assumir as atividades a partir de 01/07/2013, houve a necessidade da prévia migração da base de dados dos contratos do sistema SIFES (CAIXA) para o sistema SisFIES (FNDE/MEC).*

*A geração dos dados para a migração do legado demandou diversas adequações de ordem tecnológica, que concorriam com as adequações relativas à geração das informações do FIES para a CONCILIAÇÃO, sendo que as demandas da migração do legado tiveram prioridades de atendimento em relação às da CONCILIAÇÃO, em virtude da necessária urgência para que fosse finalizada a migração até Junho/2013.*

*[...] Dificultadores: perda de pessoas chave; Utilização do SIAPI para a evolução dos contratos; Especificação e priorização das demandas de TI; Tratamento do grande volume de dados.”*

*Vale salientar que o Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara, referente ao julgamento das Contas do FIES do exercício de 2012, determinou à SESu, ao FNDE e à CEF que, no prazo de 200 dias, adotem as providências necessárias à conclusão da conciliação contábil dos valores das operações do FIES, ampliando, dessa forma, a responsabilidade pelo atendimento dessa recomendação.*

*Por conseguinte, temos a seguinte correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU:*

*Quadro - Correlação entre as recomendações da CGU e as determinações do TCU*

<b>Recomendação CGU</b> <small>(Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)</small>	<b>Determinação TCU</b> <small>(Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)</small>
<p>A CAIXA, concluir a <b>conciliação dos valores das operações do FIES</b>, tomar as providências decorrentes de sua realização e comunicar os resultados à SESu e ao FNDE, informando os sistemas informatizados, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, os registros contábeis realizados para regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo (reposição de valores de taxas de administração, de encargos e sanções do financiamento, etc.).</p>	<p>Determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, adotem as providências necessárias à conclusão da <b>conciliação contábil dos valores das operações do Fies</b>, com indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo em virtude de eventuais operações de ajuste contábil;</p>
<p>Ao Presidente do FNDE, agente operador e administrador dos ativos e passivos do FIES, adotar as medidas necessárias junto ao agente financeiro Caixa Econômica Federal para implantação, em 60 dias, de <b>rotina mensal de repasse do risco de crédito</b>.</p>	<p>Determinar à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, providencie a criação de <b>rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito</b> ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a fim de aprimorar os mecanismos de controle do fundo, cabendo, ainda, à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), validar os critérios e regras de negócio utilizados na operação, considerando seu papel de agente supervisor;</p>
<p>Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer <b>Acordo de Nível de Serviço</b> junto aos agentes financeiros do Fundo, prevendo, quando necessário, critérios para os repasses à Conta Única do Tesouro Nacional do risco de crédito; estabelecer prazos e sanções para o descumprimento das cláusulas.</p>	<p>Determinar ao FNDE que, par parcial condição de agente operador do Fies, providencie, no prazo de duzentos dias, a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do Fies, caso ainda não o tenha feito, incluindo definições claras de <b>acordo de nível de serviços</b> que permita delimitar as obrigações dos agentes financeiros atinentes às suas operações no</p>

<b>Recomendação CGU</b> (Relatórios de Auditoria nº 201108853 e nº 201306221)	<b>Determinação TCU</b> (Acórdão nº 2790/2015-TCU-2ª Câmara)
	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;

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2015.

*Após análise de versão prévia deste Relatório de Auditoria, a unidade jurisdicionada encaminhou a Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, com os seguintes comentários:*

*“139. Comentário: Considerando que existe Acórdão do TCU reconhecendo a complexidade da matéria a ponto de estender o prazo por mais duzentos dias, entendemos que não há que se registrar o não atendimento a recomendação da CGU.*

*140. Comentário FNDE: Ademais, a CGU, ao fazer referência à omissão do Acórdão 2790/2015 ao quanto à recomendação de apuração do montante devido FIES, decorrente da falta de repasse do risco de crédito e quanto à responsabilidade do FNDE pelo cumprimento da referida recomendação, entre outras, deixou de considerar que o não atendimento da recomendação não decorreu por inação da parte do FNDE, que, desde outubro de 2013, vem reiteradamente cobrando a efetivação do repasse pela Caixa.*

*141. Comentário: Entendemos que o registro não pertine, considerando que o prazo estabelecido pelo TCU não expirou.”*

*Não obstante os comentários da UJ, não foi identificado, em todo o teor do Acórdão 2790/2015-TCU-2ª Câmara, reconhecimento de complexidade, tampouco extensão de prazo, considerando que as recomendações são originariamente da CGU. O que se observa no Acórdão é expedição de determinações correlatas às recomendações deste órgão de controle interno, com prazo para atendimento.*

*Por conseguinte, não procede o argumento referente ao prazo estabelecido pelo TCU não ter expirado, tendo em vista que essas recomendações foram expedidas nos Relatórios de Auditoria 201108853 e 201306221 da CGU, respectivamente sobre as contas de 2010 e 2012, portanto, o fato de o TCU ter estabelecido prazo para o cumprimento não altera o fato de ainda estarem pendentes de atendimento.*

*Acerca da “não inação do FNDE” em relação à falta de repasse do risco de crédito, cumpre-nos reconhecer que esse agente vem reiteradamente cobrando o repasse, conforme demonstrado na Nota Técnica nº 625/2014-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de dezembro de 2014. Ressalta-se que, em relação a essa recomendação, o Acórdão do TCU determinou o seu cumprimento diretamente à CEF.*

**#**

### **2.1.2.3 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da Conformidade das Peças**

##### **Fato**

*A fim de verificar o atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria neste item: i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 134/2013, da DN TCU nº 140/2014 e da Portaria-TCU nº 90/2014? A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.*

*Dessa maneira, procedeu-se à análise do Relatório de Gestão da Unidade Jurisdicionada, questionando-a acerca dos apontamentos realizados por esta CGU. Assim, a maior parte dos apontamentos foi corrigida, razão pela qual não convém tratá-los neste Relatório de Auditoria. No entanto, alguns apontamentos merecem destaque, a saber:*

#### ***- Informações sobre a Governança***

*A respeito da estrutura de governança da unidade jurisdicionada (UJ), o item 2.1 do Relatório de Gestão faz menção à possibilidade de o Ministério da Educação contar com conselho de natureza consultiva, conforme disposto no § 2º do art. 3º da Lei nº 10260/2001, lei que institui o FIES.*

*Todavia, deve-se esclarecer que o mencionado conselho figura na estrutura de apoio à gestão e não na estrutura de governança, razão pela qual é tratado na Seção II do Capítulo I da Lei nº 10260/2001, intitulada “Da gestão do FIES”. Ademais, questionado acerca da instituição do referido conselho, por meio da SA 201503636/007, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) afirmou não ter sido entendido como necessário, conforme assentado no Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 2/6/2015, segundo citação a seguir:*

*“3. Informamos, contudo, que a Alta Administração não entendeu necessária a constituição do referido conselho, uma vez que a lei apenas faculta sua existência.”*

*Diante do exposto, indagou-se, através da SA 201503636/007, a respeito da existência de estrutura de governança na UJ, ainda que não formalizada, no contexto do item 2.1 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014. Em resposta, ainda pelo Memo nº 582/2015, a unidade jurisdicionada forneceu os seguintes esclarecimentos:*

*“7. O Fies dispõe de uma gestão completa, que envolve diversos atores dentro da estrutura dos agentes operador e supervisor, respectivamente FNDE e MEC, formalizada em linhas gerais no art. 3º da Lei 10.260, de 2001 que institui o programa. Decorrente disso, as práticas de governança do Fundo também se dão compartilhadas entre a Alta Administração dos referidos agentes e de modo não formalizado.”*

*Ressalta-se que não foram esclarecidas quais as práticas de governança trata o Memo nº 582/2015. A despeito disso, cumpre mencionar a existência de unidade de auditoria interna na estrutura do FNDE, nos termos da alínea “b” do inciso II do art. 2º do Decreto nº 7691/2012, que trata da estrutura regimental do FNDE.*

*Acerca da avaliação do funcionamento dos controles internos, item 2.2 do Relatório de Gestão, não foi verificada a descrição da metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos, bem como as áreas envolvidas no processo de avaliação dos controles internos, conforme exige o item “d” das “Orientações para a Avaliação dos Controles Internos”, constante do item 2.4 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014.*

*Desse modo, por meio da SA 201503636/007, solicitou-se a apresentação da descrição da metodologia em questão, ocasião em que foi informado, através do Memo nº 582/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, o seguinte:*

*“8. No que concerne à metodologia utilizada pela UJ para analisar os quesitos da Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos, cumpre informar que no processo de elaboração do Relatório de Gestão do Fies, exercício de 2014, foi realizada por parte de cada estrutura de gestores da política do programa (DIPES/SESu no caso do MEC e DIGEF no caso do FNDE), reunião preliminar para preenchimento de seus respectivos quadros, sendo que posteriormente tanto as respostas aos quesitos, como as avaliações críticas foram consolidadas no quadro apresentado, numa tentativa de expressar a percepção do todo.”*



*Apesar de disponíveis as informações acerca da metodologia adotada, tais informações não foram consignadas na segunda versão do Relatório de Gestão do FIES.*

#### ***- Relacionamento com a Sociedade***

*Em análise ao Relatório de Gestão, observou-se que não há o detalhamento do caminho de acesso, no portal eletrônico da UJ, às informações sobre sua atuação, úteis à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão, inclusive àquelas relacionadas à prestação de contas, segundo exigido no item 3.4 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013.*

*Questionada através da SA 201503636/009, a UJ informou, por meio do Ofício nº 415/2015 - CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 1/6/2015, o seguinte:*

*“[...] os Relatórios de Prestação de Contas Anuais do FIES encontram-se atualizados e disponíveis tanto na página do Ministério da Educação (Ministério da Educação/Estudantes/Fies/Prestação de Contas), quanto na página do FIES (Sisfiesportal/Prestação de Contas Anuais/Fies), respectivamente os links que se seguem: <http://portal.mec.gov.br/fies> e <http://sisfiesportal.mec.gov.br>.”*

*Seguindo os caminhos indicados, constatou-se a publicação dos Relatórios de Gestão do FIES, desde o exercício de 2000, e de outras informações consideradas úteis à transparência da gestão, tais como os Relatórios de Auditoria desta Controladoria, referentes aos trabalhos realizados sobre as respectivas prestações de contas.*

#### ***- Planejamento e Resultados Alcançados***

*O item 5.5 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013 solicita da UJ “avaliação sobre possíveis alterações significativas nos custos de produtos e/ou serviços ofertados, tomando-se por base o exercício de referência do relatório de gestão e os dois anteriores, evidenciando os reflexos de tais alterações nos resultados da unidade jurisdicionada nesses exercícios e comparando os resultados com os de outras entidades da administração pública em contexto similar”. Nesse sentido, o item 4.5 do Relatório de Gestão do FIES afirma que tal avaliação não se aplica à UJ.*

*A ausência de informações sobre os custos dos serviços financeiros do FIES, por envolver aspectos de gestão, será tratado em constatação específica deste Relatório de Auditoria.*

#### ***- Conformidade Contábil***

*Não foram inseridas no Relatório de Gestão do FIES informações referentes à conformidade contábil, requeridas pelo item 12.3 do Anexo II, Parte A, da DN TCU 134/2013. Questionada a respeito da omissão, por meio da SA 201503636/009, a Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) encaminhou cópia do Ofício nº 30/2015-DIGEF/FNDE/MEC, de 26/5/2015, que apresenta os seguintes esclarecimentos, posteriormente inseridos referido Relatório de Gestão:*

*“De acordo com os esclarecimentos prestados pela Coordenação de Análise e Registros Contábeis do FNDE (CORAC), a conformidade contábil é realizada a nível de Unidade Orçamentária (UO), não sendo feita análise específica para a UG 151714 – FIES, por se tratar de unidade gestora subordinada à UO 26298 (FNDE). A conformidade contábil da referida unidade orçamentária encontra-se registrada no capítulo 12.2, página 267, do Relatório de Gestão do FNDE 2014, cópia anexa.”*

*Posteriormente, por ocasião da Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/9/2015, foram acrescentadas as seguintes informações:*

*“59. A conformidade contábil no âmbito do FNDE está a cargo da Diretoria Financeira que se posicionou, à época da diligência da CGU, pela realização de*

conformidade contábil em nível de Unidade Orçamentária (UO) e não em nível de Unidade Gestora (UG).”

Discorda-se da posição adotada pela Unidade Jurisdicionada, tendo em vista que a análise sobre a conformidade contábil deve ser feita por UJ e não por UO, assim se depreende da leitura ao item 12.3 do Anexo Único da Portaria-TCU nº 90/2014, senão veja-se:

“Informações sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial **da unidade jurisdicionada**, [...]” (Original sem grifo).

Não obstante, o FIES possui uma unidade orçamentária própria – UO 74902 –, não havendo subordinação entre a UO do FIES e a UO do FNDE, haja vista que a estrutura orçamentária do governo não se confunde com a administrativa. Dessa forma, entende-se oportuna, a prestação de informações sobre a conformidade contábil do FIES.

Cumpra-se destacar que se trata de unidade jurisdicionada distinta e, por isso, as conclusões referentes à conformidade contábil do FIES poderão ser diferentes das obtidas em relação à conformidade contábil do FNDE. Ademais, salienta-se a anexação das demonstrações contábeis do FIES no respectivo Relatório de Gestão, demonstrando dessa forma a segregação entre as informações contábeis do FIES e as do FNDE.

Por fim, ressalta-se que não foram verificadas informações específicas quanto à conformidade contábil do FIES no Capítulo 12 (Informações Contábeis) do Relatório de Gestão do FNDE, mas somente informações gerais da entidade.

#

## **2.2 CONTROLES EXTERNOS**

### **2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

**Posicionamento do MEC quanto à determinação do TCU em 2007 para ajustar registros do FIES no SIAFI em cotejo com demonstrativo do RGF. Ajuste na forma de a STN elaborar este demonstrativo a partir de 2010.**

#### **Fato**

No Acórdão 415/2007 – Plenário, o TCU fez a seguinte determinação ao MEC relativa ao FIES:

“9.3. determinar ao Ministério da Educação que, em 60 dias a partir da publicação do presente Acórdão, em atendimento aos arts. 87, 88 e 98 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, aos incisos I, III e § 3º do art. 29, ao inciso III do art. 50 e ao art. 54, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ao art. 11, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, à Instrução Normativa STN/MF nº 3, de 23 de maio de 2001, e à Norma de Execução STN/MF nº 1, de 13 de junho de 2001, faça a correção dos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida;”.

No Acórdão 3105/2014 – 2ª Câmara, o TCU teve o seguinte posicionamento em relação ao item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário, transcrito anteriormente:

“1.8.1. determinar à Controladoria-Geral da União que faça registrar nas próximas contas do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior informações sobre o atendimento da determinação contida no item 9.3 do acórdão 415/2007-

*Plenário, que, no tocante a apontamentos contábeis e financeiros do Fies, determinou a correção de divergências verificadas entre o registro de ativos da União no Siafi e o quadro demonstrativo da dívida consolidada do relatório de gestão fiscal;*

*1.8.2. dar ciência à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):*

*1.8.2.1. do não cumprimento, no exercício de 2010, do item 9.3 do acórdão 415/2007-Plenário;”*

*Questionada sobre o atendimento da determinação do TCU ao MEC em 2007, a SESu solicitou esclarecimentos à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC) sobre o tema em questão. A resposta à SESu foi apresentada por meio do Memorando nº 500/2015-GAB/SPO/SE/MEC, de 03/06/2015, nos seguintes termos:*

*“A este respeito, esta subsecretaria tem a informar que inexistente na Setorial Contábil/MEC rotina de trabalho específica para encaminhamento de dados à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de vez que aquele órgão superior acessa os dados diretamente do Siafi com vistas à elaboração de relatórios gerenciais para os efeitos de publicação.*

*No entanto, há a possibilidade da Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do Fies no exercício de 2005, ter efetuado o encaminhamento de tal relatório ao Tribunal de Contas da União – TCU, cujos dados estejam apresentando discrepância com os apresentados pela STN/MF, extraídos do Siafi. Isto porque, além das informações do Siafi, a CAIXA tinha seu próprio sistema de controle de informações acerca do Fies.*

*Desta forma, entendemos que a CAIXA talvez possa contribuir com essa secretaria para resolver o impasse em questão.”*

*Tendo em vista o posicionamento da SPO/MEC, a SESu solicitou subsídios aos seguintes órgãos/entidades, estabelecendo prazo de resposta até 17/06/2015:*

- Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF) do FNDE, por meio do Ofício nº 507/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;*
- Gerência Nacional de Fundos e Seguros Sociais (GEFUS) da Caixa Econômica Federal, por meio do Ofício nº 508/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015;*
- Subsecretaria de Política Fiscal da STN, por meio do Ofício nº 510/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 10/06/2015.*

*Em 24/06/2015, a SESu emitiu o Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, no qual encaminhou à CGU cópias das respostas dos órgãos/entidades relacionados no parágrafo anterior. Entre estas respostas, há a Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 1/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, de 17/06/2015, encaminhada em resposta à SESu por meio do Ofício nº 11/2015-CCONT/SUCON/STN/MF-DF, da mesma data, da qual destacam-se as seguintes informações:*

*“3. O RGF deve conter, conforme a LRF, art. 55, I, “b”, demonstrativo da Dívida Consolidada. Esse demonstrativo evidencia a composição da Dívida Consolidada e dos ativos financeiros que são considerados deduções para fins de apuração do montante da Dívida Consolidada Líquida. Na União, entre esses ativos financeiros, existe uma rubrica chamada “Aplicações de fundos diversos junto ao setor privado”, que, conforme metodologia de apuração do demonstrativo publicada no RGF do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2005, compreendia “o total das disponibilidades de fundos financeiros aplicados junto ao setor privado (FNE, FCO, FNO e FIES)”.*

(...)

5. Feitos esses esclarecimentos prévios, respondemos às questões levantadas no parágrafo 6 do ofício em tela:

1. Os demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida da União dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal eram elaborados pelo Banco Central do Brasil e encaminhados à Secretaria do Tesouro Nacional até o exercício de 2009.
2. A partir de 2010, em atendimento aos Acórdãos nº 435/2009-TCU-1ª Câmara e 5403/2009-TCU-1ª Câmara, o demonstrativo passou a ser apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional, diretamente a partir dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). (...)

7. O Acórdão nº 415/2007-TCU-Plenário trata de discrepâncias apontadas entre as informações dos demonstrativos da DCL dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo da União de 2005 – cuja fonte de dados, reitera-se, era o Banco Central do Brasil – e os dados apurados no Siafi pela equipe do Tribunal. No entanto, desde o primeiro quadrimestre de 2010 os demonstrativos em questão vêm sendo apurados diretamente a partir do Siafi, por determinação do próprio Tribunal de Contas da União, justamente como forma de eliminar tais discrepâncias.”

No Ofício nº 568/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, que encaminhou à CGU a cópia da referida Nota Técnica, a SESu se manifestou sobre as informações da STN neste documento:

“7. Assim, dado que o próprio Tribunal de Contas da União, para elaboração do RGF em comento, apurava no Siafi os dados cuja fonte era o Banco Central do Brasil, ao que se depreende da explanação da STN, a SESu entende que não é competência do MEC providenciar a correção dos registros do Fies no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida, conforme determinado no item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007-Plenário.

8. Ademais, a medida adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional/MF a partir do primeiro quadrimestre de 2010 evidencia a impertinência da determinação a este Ministério contida no referido item do Acórdão supramencionado, uma vez que restou demonstrado que não havia impropriedade nos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira, mas sim a necessidade de correção da fonte de informações utilizada pela STN/MF e pela SFC-CGU/PR no quadro demonstrativo da dívida – motivo pelo qual solicitamos a este órgão de controle o monitoramento acerca do cumprimento deste ponto.”

Na Nota Técnica nº 552/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 11/09/2015, encaminhada à CGU por meio do ofício nº 818/2015-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, da mesma data, a SESu complementou sua manifestação sobre este ponto de auditoria:

“146. Outro aspecto a observar é que no Relatório que fundamentou o referido Acórdão o TCU somente registra a divergência entre a informação contida no Demonstrativo e o respectivo saldo no SIAFI, não adentrando ao mérito da composição dos saldos ou de qual saldo estaria, de fato, consistente. Apenas se buscou compatibilizar registros oficiais. Dessa forma, ao proceder o ajuste no Demonstrativo tanto STN como SFC reconheceram o SIAFI como fonte oficial da informação.”

Diante do exposto nos parágrafos anteriores, verifica-se que o MEC entende que os saldos do FIES em questão não devem ser ajustados no SIAFI, conforme foi determinado pelo TCU no item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário. Verifica-se também que a STN ajustou a forma de apurar os dados para elaboração do Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF do Poder Executivo Federal a partir de 2010, conforme Acórdãos do TCU posteriores ao de 2007. Assim, verifica-se que, com o ajuste da STN na forma de elaborar o demonstrativo em questão a partir de 2010 –

*conforme o TCU recomendou em 2009 -, o SIAFI passou a ser a fonte dos dados do quadro demonstrativo da dívida líquida do RGF em questão.*

54. Isto posto, feitas as considerações pertinentes, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para ciência e convalidação. Na sequência, à Controladoria Geral da União (CGU).

Brasília, 06 de novembro de 2015.

**Dilvo Ristoff**

Diretor de Políticas e Programas de Graduação  
Secretaria de Educação Superior  
Ministério da Educação

**Antonio Corrêa Neto**

Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201503636

**Unidade(s) auditada(s):** FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES

**Ministério supervisor:** Ministério da Educação

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 12 de novembro de 2015.

**LENNON MOTA CANTANHEDE**

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201503636

**Unidade Auditada:** FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

**Município/UF:** Brasília/DF

**Exercício:** 2014

**Autoridade Supervisora:** Aloísio Mercadante – Ministro de Estado da Educação

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2014 do Fundo acima referenciado, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão do referido exercício, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O escopo do trabalho de Auditoria foi firmado em ata de reunião realizada em 29/10/2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação I da Controladoria-Geral da União – SFC/DS/DSEDU I e a Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União – SECEX-EDU, consistindo, resumidamente, nas análises do macroprocesso de concessões de financiamentos estudantis; da adequabilidade dos indicadores de desempenho; da governança sobre a gestão de pessoas; e da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.

3. Em relação ao macroprocesso de concessões de financiamentos estudantis, que representou 99% da dotação orçamentária final do FIES para o exercício de 2014, foram avaliados o planejamento orçamentário, os critérios de concessão dos financiamentos e o retorno dos recursos ao Fundo em decorrência de amortização dos empréstimos.

4. Quanto ao orçamento, apesar de o gestor do Fundo ter apresentado uma proposta orçamentária compatível às necessidades orçamentárias do Programa, a dotação inicial definida (R\$ 1,52 bilhão) foi cerca de 7,8 vezes inferior à solicitada (R\$ 11,8 bilhões). Em decorrência disso, o orçamento do Fundo necessitou de complementações orçamentárias que ocorreram por meio da abertura de créditos extraordinários, apesar de as despesas com o financiamento estudantil não se enquadrarem como imprevisíveis, requisito para o uso desse instituto legal. Pelo fato de os gestores terem solicitado, inicialmente, valores compatíveis com a necessidade do Fundo, consideramos que essa situação extrapolou o âmbito de atuação dos gestores da UJ, motivo pelo qual não foram efetuadas recomendações específicas no Relatório de Auditoria.

5. Relativamente à concessão de financiamentos, ressalta-se a ausência na Portaria nº 10/2010 de critérios objetivos de seleção de cursos a serem ofertados e de beneficiários a serem atendidos nos casos em que haja limitação orçamentária para atender a todos os pleiteantes. Contudo, cabe destacar que no exercício de 2014 todos os alunos pleiteantes ao FIES que cumpriam os requisitos de elegibilidade estabelecidos nas normas gerais do programa foram contemplados com o financiamento. Ressalta-se que em 2015 foram editadas portarias para regular o processo seletivo, com eficácia limitada no tempo, pois, segundo informações dos gestores, não se configura viável tornar perene a base normativa do Fies, na medida em que a política pública pressupõe evoluções e

aperfeiçoamentos incrementais ao longo de sua execução, o que demanda constantes revisões na base normativa de regência do Programa.

6. Em relação aos critérios de elegibilidade, verifica-se, a partir de consultas e cruzamento de bases de dados, que a maior parte dos financiamentos tem sido concedida em consonância com os critérios de elegibilidade definidos, atingindo seu público alvo. Todavia, foi identificado um número residual de beneficiários sem garantia de seus financiamentos; com concessão indevida de garantia exclusiva por meio do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC; com divergência entre a renda informada pelos estudantes e a declarada por empregadores; e com concessão de financiamentos de cursos que não atendiam ao critério de conceito mínimo exigido no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Ainda durante o período de auditoria, a Unidade informou ter aprimorado o aplicativo *web* do FIES em para evitar falhas na concessão de garantia exclusiva pelo FGEDUC. Recomendou-se aos gestores estabelecer rotina de verificação, por amostragem, dos critérios de elegibilidade cuja validação compete às Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento – CPSA; e promover atualização normativa sobre a fonte de dados a ser consultada quando da avaliação do conceito SINAES dos cursos.

7. No que diz respeito à sustentabilidade e perenidade do FIES, nota-se haver grande dependência do programa a fontes de custeio distintas da amortização de contratos, devido ao grande crescimento da demanda por novos financiamentos a partir do ano de 2010. Ressalta-se que, em 31/12/2014, cerca de 47% dos contratos em fase de amortização apresentavam pagamentos atrasados. Quanto a isso, importa destacar que os gestores informaram não haver, no âmbito da gestão do FIES, relatórios, documentos ou estudos relativos ao risco associado à inadimplência dos beneficiários, nem de insolvência do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, de modo que a gestão financeira desse Fundo compete ao Conselho do FGEDUC, do qual o FNDE não faz parte. Não obstante, os gestores do FIES têm instado os agentes financeiros para incluir cláusulas que prevejam a elaboração de relatórios sobre indicadores de inadimplência nos Acordos contratuais de Níveis de Serviço.

8. A avaliação dos controles internos administrativos foi efetuada, separadamente, em relação à SESu, agente supervisor do FIES, e ao FNDE, agente operador do Fundo. Ambos possuem um nível intermediário de maturidade. O componente relativo à avaliação de riscos se mostrou o mais incipiente em ambas as unidades, notando-se postura preponderantemente corretiva dos gestores em relação à gestão do programa, em detrimento de ações preventivas. Por meio de Nota de Auditoria, foi recomendada a instituição de política de avaliação de riscos, alinhada aos objetivos e metas estratégicas do FIES.

9. Em grande parte, a fragilidade apontada no que tange à avaliação de riscos reflete também a carência de metas e indicadores de desempenho instituídos para o Programa. Nesse contexto, ressalta-se que os recursos do FIES destinados a empréstimos estudantis encontram-se totalmente alocados como Operação Especial de financiamentos com retorno e, por conseguinte, não são consignados no Plano Plurianual (PPA), carecendo de metas neste Plano. Além disso, apenas dois indicadores de desempenho foram instituídos no âmbito do programa, ambos pelo FNDE, dos quais um perdeu seu objeto no exercício de 2014. Diante disso, recomendou-se levantar os dados necessários sobre a execução do Programa e definir cenários para o estabelecimento, pelas instâncias decisórias competentes, de indicadores de desempenho estratégicos associados a metas pré-estabelecidas para o FIES; e sistematizar os indicadores operacionais do FIES, a partir das informações extraídas por meio dos Relatórios Dinâmicos do Portal de Gestão do MEC. Sugeriu-se, ainda, avaliação quanto à necessidade de se vincular o FIES a um Programa Temático do PPA ao invés de tratá-lo como Operação Especial no orçamento federal.



10. Por ser um fundo de natureza contábil, o FIES não possui quadro de pessoal próprio. Conforme consta da Lei 10.260/2001, o agente supervisor do Fundo é o Ministério da Educação, que gere essa incumbência por meio da Secretaria de Educação Superior – SESu. Segundo esta lei, cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ser o agente operador do Fundo e administrar seus ativos e passivos. Destaca-se, ainda, o papel exercido pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC, responsável pelo desenvolvimento dos sistemas de informática utilizados para gerenciamento do programa. Diagnosticou-se que os regimentos internos da SESu e FNDE estão desatualizados no que tange às estruturas organizacionais e às competências das áreas que atuam com o FIES; não há estudos que demonstrem a força de trabalho necessária ao gerenciamento do Fundo por nenhum dos agentes; não houve nenhum tópico de capacitação do MEC ou do FNDE direcionado especificamente para a gestão do FIES; e não houve qualquer capacitação dos servidores da SESu que atuam no FIES no exercício de 2014.

11. Adicionalmente ao escopo estabelecido para a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014, avaliou-se o cumprimento de recomendações anteriores desta Controladoria-Geral da União. Ressalta-se que as sete recomendações emitidas em auditorias anteriores permaneceram pendentes de atendimento no exercício de 2014 e que três delas foram objeto de determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.790/2015 – TCU – 2ª Câmara, quais sejam: a criação de rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito devido pela Caixa Econômica Federal – CEF ao FIES; a realização de conciliação contábil dos sistemas informatizados da CEF; e o estabelecimento de acordos de nível de serviço entre o agente operador e os agentes financeiros do FIES.

12. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2015.

**VICTOR GODOY VEIGA**  
Diretor de Auditoria da Área Social