

**TC 026.541/2011-4**

**Tipo:** processo de contas, exercício de 2010

**Unidade jurisdicionada:** Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), agregando a gestão do Programa de Crédito Educativo (PCE)

**Responsáveis:** Maria Paula Dallari Bucci (CPF 103.769.228-42), Paulo Roberto Wollinger (CPF 375.394.509-91), Paula Branco de Mello (CPF 490.076.106-00), Simone Horta Andrade (CPF 010.378.676-70), Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (CPF 215.470.448-45), Daniel Silva Balaban (CPF 408.416.934-04), Rafael Pereira Torino (CPF 732.074.460-00), Antonio Corrêa Neto (CPF 244.743.801-00), Gina Cláudia Loubach (CPF 343.302.911-34), Rogério de Santos Caldas (CPF 617.350.437-53), Valéria Soares Sette Briuggemann (CPF 224.797.911-49), Mauro Alves Xavier (CPF 661.302.397-37), Mônica dos Santos Monteiro (CPF 071.148.597-67), Rosângela Maria Fischmann Ferreira (CPF 247.938.841-72) e Rodrigo Carneiro da Cunha (CPF 085.300.238-03)

**Advogado:** não há

**Inte ressado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do processo de contas ordinárias do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) referente ao exercício de 2010, agregando a gestão do Programa de Crédito Educativo (PCE), conforme definido na Decisão Normativa – TCU 110/2010.
2. Considerando a extinção/liquidação da carteira do PCE em 30/12/2009 e o fato de as contas ordinárias de 2009 desse programa terem sido analisadas como contas extraordinárias (TC 019.494/2010-6, peça 8, p. 2), o presente processo de contas tratará apenas dos dados relativos ao Fies.
3. Os presentes autos contemplam o Relatório de Auditoria Anual 201108853 da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) (peça 4), o qual trata exclusivamente das contas do Fies, não havendo documentação específica sobre o PCE, haja vista os motivos expostos no item acima.

## II. HISTÓRICO, ESTRUTURA E NORMATIVOS

4. Nos termos do art. 1º da Lei 10.260/2001, com redação dada pela Lei 12.513/2011, o Fies constitui-se em fundo "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".

5. O fundo foi instituído pela Medida Provisória 1.827/1999, reeditada sucessivamente e convertida na Lei 10.260/2001. Esta definiu, em sua redação original, que o Ministério da Educação (MEC) teria as atribuições de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo e que a Caixa Econômica Federal (Caixa) assumiria os papéis de agente operador e de administrador dos ativos e passivos. Entretanto, com a publicação da Lei 12.202/2010, apesar de ter permanecido a condição do MEC de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução, a responsabilidade pela operacionalização e administração dos ativos e passivos foi transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

"[Lei 10.260, de 12/07/2001]

Art. 3º A gestão do FIES caberá:

I - ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; e

~~II - à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN.~~

II - ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN."

6. No caso, o MEC realiza a supervisão por intermédio da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação da Secretaria de Educação Superior (Dipes/Sesu/MEC), à qual compete, entre outras atribuições, "promover e apoiar programas de apoio ao estudante, com o objetivo de democratizar o acesso à educação superior e garantir a sua manutenção", nos termos da legislação que trata da estrutura regimental do MEC (Decreto 7.690/2012). Tal supervisão tem como objetivo o cumprimento das determinações legais e a preservação dos objetivos do Programa.

7. Por sua vez, ao FNDE, como agente operador, incumbe supervisionar os agentes financeiros, consolidar informações sobre os financiamentos e efetuar os repasses financeiros às Instituições de Ensino Superior (IES), além de manter o sistema informatizado por meio do qual são realizados eletronicamente os procedimentos operacionais do Fies (peça 6, p. 10). Conforme determinou o art. 3º da Lei 12.202/2010 (acrescentou o art. 20-A na Lei 10.260/2001), o FNDE teria o prazo de um ano (até 14/1/2011) para assumir o papel de agente operador do fundo, cabendo à Caixa dar continuidade a esse encargo até que a autarquia o fizesse. Assim, a Caixa também atuou como agente operador no exercício de 2010 (peça 6, p. 10).

8. Os agentes financeiros (instituições bancárias) têm a função de gerir os contratos e seus aditamentos celebrados com os estudantes, ficando responsáveis pela formalização, cobrança e controle da inadimplência desses ajustes. A esses bancos cabe, ainda, repassar as informações e os retornos financeiros desses ajustes ao agente operador (peça 6, p. 10).

9. Apesar de a Medida Provisória 487/2010, que previa a exclusividade do Banco do Brasil (BB) e da Caixa como agentes financeiros do fundo até 30/4/2011, ter perdido a eficácia, apenas esses bancos celebraram contratos do Fies no exercício em análise (peça 6, p. 10). Antes de 2010, apenas a Caixa atuava como tal e, no ano de 2010, essa instituição

financeira ainda foi o agente financeiro predominante do Fies, com 99,51% dos contratos (peça 4, p. 2).

10. O Fies foi criado para substituir o PCE, programa similar que, conforme os artigos 1º e 2º, § 2º, I, da Lei 8.436/1992, se destinava a financiar os encargos educacionais de estudantes de curso universitário de graduação com recursos próprios ou familiares insuficientes para o custeio dos referidos estudos. A partir da publicação da MP 1.827/1999 e com base nos arts. 14, parágrafo único, e 16 desse normativo, vedou-se a inclusão de novos beneficiários no PCE e se permitiu a migração dos estudantes beneficiários do PCE para o Fies.

### **III. EXAME TÉCNICO**

#### **III.1. Exame das peças do processo**

11. A partir do exame das peças que devem integrar os processos de contas referentes a fundos que, em razão de previsão legal, necessitem prestar contas ao Tribunal, incluindo os órgãos e entidades supervisores ou gestores e os bancos operadores desses fundos, nos termos da Instrução Normativa - TCU 63/2010, das Decisões Normativas - TCU 107/2010 e 110/2010 e da Portaria - TCU 277/2010, verifica-se que o presente processo de contas apresenta, para a análise do exercício em apreciação, os elementos essenciais exigidos nas referidas normas.

12. Como o Fies era, no exercício em análise, supervisionado pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu), e operado pela Caixa, em conjunto com o FNDE, agentes públicos das três instituições são arrolados como responsáveis no presente processo de contas.

13. O rol de responsáveis apresentado atende aos requisitos constantes dos artigos 10 e 11 da IN – TCU 63/2010 e contém os seguintes agentes (peça 7):

13.1. Pela Sesu/MEC (agente supervisor):

- a) Cargo: Secretária de Educação Superior (dirigente máximo)  
- Maria Paula Dallari Bucci (CPF: 103.769.228-42), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- b) Cargo: Secretário de Educação Superior Substituto (substituto do dirigente máximo)  
- Paulo Roberto Wollinger (CPF: 375.394.509-91), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- c) Cargo: Diretora de Políticas e Programas de Graduação da Sesu/MEC (membro de diretoria)  
- Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- d) Cargo: Diretor(a) de Políticas e Programas de Graduação da Sesu/MEC Substituto(a) (substituto(a) de membro de diretoria)  
- Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70), no período de 1/1 a 11/8/2010; e  
- Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (CPF: 215.470.448-45), no período de 11/8 a 31/12/2010.

13.2. Pelo FNDE (agente operador):

- a) Cargo: Presidente do FNDE (dirigente máximo)  
- Daniel Silva Balaban (CPF 408.416.934-04), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- b) Cargo: Presidente do FNDE Substituto (substituto do dirigente máximo)

- Rafael Pereira Torino (CPF 732.074.460-00), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- c) Cargo: Diretor Financeiro do FNDE (membro de diretoria)
  - Antônio Corrêa Neto (CPF 244.743.801-00), no período de 1/1 a 31/12/2010;
- d) Cargo: Diretora Financeira do FNDE Substituta (substituta de membro de diretoria)
  - Gina Cláudia Loubach (CPF 343.302.911-34), no período de 1/1 a 31/12/2010.

13.3. Pela Caixa Econômica Federal (agente operador):

- a) Cargo: Superintendente Nacional de Fundos de Governo da Caixa (dirigente máximo)
  - Rogério de Santos Caldas (CPF 617.350.437-53), nos períodos de 1/1 a 3/1; de 16/1 a 11/7; e de 30/7 a 28/12/2010;
  - Valéria Soares Sette Briuggemann (CPF 224.797.911-49), no período de 4/1 a 15/1/2010;
- b) Gerente Nacional de Fundos e Seguros Sociais da Caixa (membro de diretoria)
  - Mauro Alves Xavier (CPF 661.302.397-34), nos períodos de 1/1 a 3/1; e de 23/1 a 7/10/2010;
  - Mônica dos Santos Monteiro (CPF 071.148.597-67), nos período de 4/1/2010 a 22/1/2010;
  - Rosângela Maria Fischmann Ferreira (CPF 247.938.841-72), no período de 8/10 a 15/11; e de 27/11 a 31/12/2010; e
  - Rodrigo Carneiro da Cunha (CPF 085.300.238-03), no período de 16/11 a 26/11/2010.

14. Quanto às demais peças que devem compor os processos de contas de 2010 (IN – TCU 63/2010, art. 13), verifica-se o seguinte:

- 14.1. o relatório de gestão entregue atende aos requisitos essenciais dispostos na DN – TCU 107/2010 (peças 2 e 6);
- 14.2. não foram apresentados, por ausência de previsão em lei ou em outros atos normativos/constitutivos, pareceres de outros órgãos que devessem se manifestar sobre as contas/gestão, além daqueles previstos especificamente na IN – TCU 63/2010;
- 14.3. o relatório de auditoria de gestão entregue possui os requisitos essenciais dispostos na DN – TCU 110/2010 (peça 4);
- 14.4. no Certificado de Auditoria, a CGU se manifestou pela regularidade das contas do responsáveis (peça 3, p. 1-2);
- 14.5. o Parecer do Dirigente de Controle Interno corrobora o Certificado (peça 1, p. 2); e
- 14.6. no Parecer Ministerial, o Ministro da Educação interino atesta o conhecimento das conclusões constantes do relatório, do certificado e do parecer emitidos pela Secretaria Federal de Controle Interno (peça 5).

### III.2. Planejamento e gestão do Fies

15. A análise neste tópico visa a avaliar o planejamento, a gestão orçamentária e o desempenho orçamentário e financeiro do Fies, o atingimento das metas e objetivos, considerando, ainda, as estratégias adotadas.

### III.2.1 Estratégias de atuação

16. De acordo com o art. 1º, *caput*, e §§ 2º e 3º da Lei 10.260/2010, o Fies foi criado com o fim de conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos de instituições de ensino com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de que trata a Lei 10.861/2004.

17. Assim, por meio do fundo, buscar-se-ia ampliar o acesso e a permanência de estudantes no ensino superior, contribuindo para a promoção da inclusão social pela educação, o que se inseriria no eixo da Educação Superior do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e contribuiria para o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional da Educação, em especial no que se refere ao aumento da oferta de educação superior, conforme Relatório de Gestão apresentado (peça 6, p. 12).

18. Subsidiariamente, o Fies tende a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino superior como um todo, ao exigir das IES, como condição necessária para participação, que seus cursos obtenham nota maior ou igual a três no Sinaes (art. 1º, § 2º, da Lei 10.260/2001). Tal exigência força as instituições a se aprimorarem para que tenham acesso aos benefícios decorrentes da participação no Fies.

19. Desde 1999, o MEC vem implementando uma série de alterações nas regras do Fies com o intuito de aperfeiçoá-lo e adaptá-lo às novas realidades. Assim, a fim de melhorar o alcance e a efetividade do Fies, houve, entre 2007 e 2009, alterações importantes nas regras do programa, entre as quais se destacam:

19.1. aumento, de 70% para 100%, do limite percentual do financiamento a ser concedido (art. 4º da Lei 10.260/2001, alterado pela Lei 11.552/2007);

19.2. aumento, de 50% para 100%, do limite percentual do financiamento a ser concedido a beneficiários do Programa Universidade para Todos (Prouni) com bolsa parcial, (art. 5º, I, alínea “a”, da Portaria Normativa - MEC 2/2008);

19.3. disponibilização de percentual maior de financiamento a alunos matriculados em cursos considerados prioritários para o desenvolvimento do país ou em cursos mais bem avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), conforme art. 5º da Portaria Normativa - MEC 2/2008;

19.4. alteração da taxa de juros do financiamento para 3,5% a.a. (a maioria dos cursos possuía taxa de 6,5% a.a.), válida para todos os cursos e para contratos celebrados a partir da publicação da Resolução CMN 3.777, de 26/8/2009, conforme prescrito no art. 1º da citada Resolução;

19.5. possibilidade de financiamento de cursos de mestrado e doutorado (art. 1º, § 1º, da Lei 10.260/2001, incluído pela Lei 11.552/2007); e

19.6. criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo, pela Lei 12.087/2009, alterada pela MP 501/2010 (convertida na Lei 12.385/2011), como alternativa às modalidades de garantia já admitidas anteriormente, como a fiança convencional ou solidária.

20. Em 2010, especialmente com a publicação da Lei 12.202/2010, deu-se continuidade às mudanças nas regras do Fies, a exemplo de:

20.1. possibilidade de financiamento de cursos de educação profissional técnica de nível médio (art. 1º, § 1º, da Lei 10.260/2001, alterado pela Lei 12.202/2010);

20.2. diminuição dos juros para 3,4% a.a. (art. 5º, II, da Lei 10.260/2001 c/c Resolução CMN 3.842/2010);

20.3. possibilidade de abatimento da dívida por meio do exercício das atividades de professor e de médico em áreas específicas e consideradas prioritárias para o governo (art. 6-B da Lei 10.260/2001, acrescido pela Lei 12.202/2010);

20.4. possibilidade de inscrição em qualquer período do ano (art. 2º, § 10, da Portaria Normativa – MEC 10/2010); e

20.5. aumento do prazo e do período de carência para amortização do financiamento (peça 6, p. 93).

### III.2.2. Desempenho Orçamentário e Financeiro

21. No exercício sob exame, as duas ações vinculadas ao Fies estão inseridas no âmbito do Programa Brasil Universitário (1073). Nos termos do Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 (Lei 11.653/2008), esse programa foi instituído com o objetivo de "ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento". Assim, seu público-alvo são os alunos e professores das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), bem como os bolsistas das IES privadas.

22. A Ação 1073.0579.74902.0001 (Concessão de Financiamento a Estudantes de Ensino Superior Não Gratuito) trata da essência do Fies e destina-se especificamente ao repasse de recursos (por meio de títulos públicos) às IES, que garantem, como contrapartida, a manutenção de estudantes financiados pela ação.

23. A Ação 1073.4556.74902.0001 (Administração do Financiamento Concedido a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito), por sua vez, destina-se à remuneração dos agentes operador (Caixa e FNDE) e financeiro (Caixa e BB) do Fies.

24. Para atender às despesas do Fies em 2010 com os aditamentos dos financiamentos (Ação 0579) e com pagamentos de taxa de administração (Ação 4556), o MEC descentralizou crédito orçamentário no montante total de R\$ 635.543.140,92 para a Caixa. Para o FNDE foram descentralizados R\$ 1.089.307.377,76, a fim de que a autarquia pudesse cumprir seu papel de agente operador do fundo para contratos celebrados a partir de 14/1/2010. (peça 6, p. 24).

25. Os recursos foram destinados à Ação 0579 (Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito), com a finalidade de pagamento à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pela emissão de títulos a serem repassados às IES em contrapartida pela manutenção dos estudantes financiados, e à Ação 4556 (Administração do Financiamento Concedido a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito), para pagamento das taxas de administração aos agentes operadores e financeiros do Fies (peça 6, p. 24).

26. Segue abaixo quadro que resume o desempenho orçamentário e a execução da despesa relativos ao Fies no exercício de 2010, com base em informações obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi):

Quadro - Resumo do desempenho orçamentário do Fies em 2010					
UG	Ação	Empenhos Emitidos	Empenhos Liquidados	Valores Pagos	Restos a pagar
151714 (FNDE)	0579	R\$ 1.035.192.294,66	R\$ 279.221.126,48	R\$ 279.221.126,48	R\$ 755.971.168,18
	4556	R\$ 54.115.083,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 54.115.083,10
<b>Total - FNDE</b>		<b>R\$ 1.089.307.377,76</b>	<b>R\$ 279.221.126,48</b>	<b>R\$ 279.221.126,48</b>	<b>R\$ 810.086.251,28</b>



<b>155002</b>	0579	R\$ 573.235.846,88	R\$ 534.159.444,20	R\$ 534.159.444,20	R\$ 39.076.402,68
<b>(CAIXA)</b>	4556	R\$ 62.307.294,04	R\$ 62.307.294,04	R\$ 62.307.294,04	R\$ 0,00
<b>Total - CAIXA</b>		R\$ 635.543.140,92	R\$ 596.466.738,24	R\$ 596.466.738,24	R\$ 39.076.402,68
<b>Total (FNDE + CAIXA)</b>		R\$ 1.724.850.518,68	R\$ 875.687.864,72	R\$ 875.687.864,72	R\$ 849.162.653,96

27. Conforme se observa, quanto à execução da despesa, empenhou-se todo o crédito descentralizado (R\$ 1.724.850.518,68). Desse total, em relação à Caixa (UG 155002), R\$ 39.076.402,68 foram inscritos em "Restos a Pagar – Processados" com o fim de "garantir os aditamentos relativos ao exercício de 2010, porém, não finalizados até 31/12/2010" (peça 6, p. 24).

28. Em relação ao FNDE (UG 151714) não há, no relatório de gestão, informação acerca das justificativas para a inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 810.086.251,28. Entretanto, ao analisar os dados constantes do Siafi, verifica-se que os restos a pagar no valor de R\$ 54.115.083,10 (Ação 4556) referem-se às despesas com os agentes operador (Caixa) e financeiro (Caixa e BB), as quais não foram pagas no exercício, conforme notas de empenho 000013, 900001, 900002, 900006 e 900007, todas de 2010 (peça 13, p. 1-6).

29. No que concerne aos restos a pagar no montante de R\$ 755.971.168,18 (Ação 0579), verifica-se que são destinados à compra de títulos da STN para posterior repasse às IES em contrapartida pela manutenção de estudantes financiados pelo Fies, conforme notas de empenho 000006 e 799002 de 2010. Considerando a execução bem abaixo da meta estipulada de concessão de financiamentos, era de se esperar que não fosse liquidado todo o empenho estimado no início do exercício. Assim, com a inscrição dos créditos disponíveis ao final do ano em restos a pagar, possibilitou-se a utilização desses créditos no exercício seguinte.

30. Quanto à execução financeira, foram destinados R\$ 1.456.861.693,80 ao Fies, sendo:

30.1. R\$ 1.188.987.491,51 para a Caixa, sendo que (peça 6, p. 24-26):

a) R\$ 398.134.931,38 provém de 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos (loterias) administrados pela Caixa (art. 2º, II, da Lei 10.260/2001);

b) R\$ 789.052.679,22 foram repassados pela própria Caixa e se referem às arrecadações dos financiamentos concedidos aos estudantes; e

c) R\$ 1.791.104,96 também foram repassados pela Caixa, na qualidade de agente operador, e correspondem ao rendimento dos títulos financeiros de propriedade do fundo.

30.2. R\$ 267.874.202,29 para o FNDE, não havendo detalhamento sobre as fontes desses recursos no Relatório de Gestão.

31. Conforme se observa, mais da metade dos recursos financeiros do fundo já advém dos próprios pagamentos dos estudantes referentes à amortização de financiamentos anteriores. Em complemento, a arrecadação decorrente das loterias federais também se mostrou bastante importante para o andamento das ações do Fies em 2010.

#### **III.2.4. Avaliação da execução física e dos indicadores institucionais**

32. A meta para Ação 0579 (concessão) em 2010 era atingir 416.148 financiamentos a estudantes ativos (ainda realizando a graduação), conforme disposto no anexo II da Lei 12.214/2010, que dispôs sobre o orçamento anual da União para o exercício de 2010 (LOA). Todavia, de acordo com informações constantes do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), apenas 71.611 novos estudantes

contrataram o financiamento nesse ano, de modo que, ao final do exercício (somados os contratos ativos de anos anteriores aos concedidos em 2010), havia 221.466 ajustes ativos, isto é, 53,21% da meta.

33. Para a Ação 4556, a meta era administrar 712.318 contratos de financiamento ao final de 2010 (somando-se os estudantes ativos e aqueles com a graduação já terminada). Contudo, em decorrência do baixo índice de novas contratações, os 480.795 contratos administrados no início do ano (dados do Simec), somados aos novos financiamentos e subtraídos dos contratos liquidados, resultaram em 529.553 ajustes administrados ao final do exercício, o que representa 74,34% da meta.

34. Todavia, conforme informado no Relatório de Gestão de 2009 (TC 019.494/2010-6, peça 1, p. 19), o número de novos contratos vinha decaindo nos últimos exercícios e o número de contratações efetuadas no referido ano, apesar de muito abaixo da meta, representou aumento de 1,2% em relação àquelas de 2008.

35. Demonstrou-se, ainda, naquele relatório de gestão, que havia a expectativa de aumento do número de contratações em 2010, devido às alterações substanciais trazidas pela aprovação da Lei 12.202/2010 (019.494/2010-6, peça 1, p. 19). Isso, de fato, ocorreu, conforme dados dos Relatórios de Gestão do Quadriênio 2008-2011, dispostos no quadro abaixo.

<b>Quantidade de novos contratos celebrados no Fies</b>			
2008	2009	2010	2011
32.384	32.654	71.611	149.389

36. Dessa forma, apesar do não atendimento às metas, observa-se que as alterações no marco regulatório do Fies citadas no tópico III.2.1 da presente instrução, tais como a possibilidade de contratação do financiamento em qualquer período do ano, culminaram num aumento da eficácia das ações a cada ano, havendo, inclusive, crescimento de 119% na quantidade de ajustes celebrados em 2010, em comparação com o ano anterior.

37. Destaque-se, ainda, que, no exercício sob exame, com as mudanças decorrentes da alteração do papel de agente operador da Caixa para o FNDE, as inscrições para o Fies se iniciaram apenas em maio (peça 6, p. 22), o que, por certo, contribuiu para uma menor quantidade de inscritos.

38. Por fim, verifica-se que o reduzido número de novos contratos refletiu-se na execução financeira, pois somente 50,77% dos recursos destinados ao Fies na LOA (quadro abaixo do item 26) foram efetivamente pagos em 2010.

39. Quanto aos indicadores institucionais, considerando que a maioria deles foi apresentada sem os dados de 2010 (peça 6, p. 31-33 e 145), buscou-se informações atualizadas no Relatório de Gestão do Fies de 2011 (peça 10), disponível no Portal do Tribunal de Contas da União por intermédio do *link* <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=4361343&seAbrirDocNoBrowser=1>, retificado por meio do Ofício 178/2012 – CPG/GAB/SESu/MEC (peça 9).

40. Cabe registrar que a ausência de indicadores de desempenho adequados para a análise do desempenho do Fies foi examinada na instrução que tratou das contas do fundo referentes a 2009 (TC 019.494/2010-6, peça 8, p. 14-15). Naquela ocasião, observou-se que:



- 40.1. a Sesu vinha buscando atender às recomendações do Tribunal sobre o assunto;
- 40.2. o TCU determinou à Sesu, por intermédio do item 1.9.3. do Acórdão 1.892/2011-TCU-1ª Câmara, de 5/4/2011, que "faça constar, nas próximas contas, os indicadores de gestão que permitam aferir a efetividade, a eficácia e a eficiência do FIES quanto à efetiva conclusão da graduação pelos alunos, em cumprimento à determinação nº 2 do Acórdão 2.928/2008-1ª Câmara", o que deve ser verificado na análise das contas de 2011 da Sesu; e
- 40.3. no Relatório de Gestão de 2011 do Fies foram apresentados doze indicadores que visavam a possibilitar a análise do desempenho do Fies, com os dados pertinentes.
41. Entre os indicadores apresentados, destacam-se os seguintes:
- 41.1. taxas de contratos novos (peça 9, p. 2-3): verificou-se que, em 2010, 5,24% dos ingressantes em IES privadas foram contemplados pelo Fies, mais do que o dobro do percentual apresentado no ano anterior (2,41%). Essa melhora demonstra que houve, em 2010, aumento da atratividade do programa, gerando maior procura por parte dos candidatos. Esse índice de 2010 ficou abaixo apenas do observado em 2005, que foi de 5,73%;
- 41.2. taxa de financiamento pelo Fies (peça 10, p. 2-3): o índice de 5,54% observado em 2010 demonstra o percentual de estudantes com contratos ativos de financiamento pelo Fies em relação ao total de alunos matriculados nas IES privadas. Esse percentual representou pequena melhora em relação a 2009 (4,92%) e já se encontra acima da meta estipulada para 2011 (5%); e
- 41.3. percentual de IES participantes do Fies (peça 10, p. 4): o índice de 70,19% obtido em 2010 demonstra melhora em relação ao biênio imediatamente anterior (63,70 e 66,07%), mas ainda encontra-se distante do índice obtido em 2005 (80,66%). Esse indicador é importante porque somente podem participar do Fies as IES com cursos bem avaliados no Sinaes. Logo, um aumento desse índice também representaria, em tese, melhoria na qualidade dos cursos superiores privados do Brasil como um todo.
42. Além disso, verificou-se pequena redução nas taxas de inadimplência dos contratos, conforme indicadores 5 e 6 (peça 10, p. 6-8).
43. Diante do exposto, conclui-se que:
- 43.1. apesar de as metas estipuladas para as Ações 0579 e 4556 não terem sido atendidas, houve aumento significativo na quantidade de novos contratos de financiamento celebrados em 2010, em relação aos anos anteriores;
- 43.2. os indicadores institucionais demonstram incremento nos índices referentes à quantidade de estudantes (total e ingressantes) nas IES com financiamento celebrado com o Fies, queda nas taxas de inadimplência e aumento da quantidade de instituições de ensino com adesão ao programa (o que, em tese, demonstra melhoria na qualidade dos cursos ofertados); e
- 43.3. a alteração do marco regulatório do Fies no exercício de 2010 (em especial a Lei 12.202/2010), com a modificação do agente operador (da Caixa para o FNDE), trouxe benefícios para o Fies como um todo, o que culminou em um melhor desempenho de suas ações, conforme se observou com a melhoria dos resultados físicos e dos indicadores.

### III.3. Análise de conformidade

44. A análise neste tópico visa a averiguar impropriedades/irregularidades relevantes e/ou com impacto na gestão do Fies detectadas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual 201108853.

### **III.3.1. Inconsistências nos sistemas informatizados do Fies geridos pela Caixa Econômica Federal**

45. As inconsistências nos sistemas informatizados do Fies geridos pela Caixa têm sido assunto anualmente relatado nos processos de contas do fundo.

46. A análise do processo de contas de 2007, por exemplo, culminou na prolação do Acórdão 3.078/2010-TCU-2ª Câmara, de 30/6/2010, por meio do qual o Tribunal determinou à CGU que se manifestasse nas contas do exercício de 2010 acerca das inconsistências nos sistemas informatizados detectadas em 2007.

47. Nas contas de 2009, a CGU constatou o descompasso existente entre as informações constantes do Sistema de Financiamento Estudantil (Sifes) e do Sistema de Aplicações do Agente Financeiro (Siapi), a respeito de valores de provisionamento do risco de crédito, de reposições de valores e encargos e de sanções cobrados pelo Fies (TC 019.494/2010-6, peça 2, p. 57-62).

48. Entretanto, considerando que a transferência do papel de agente operador da Caixa para o FNDE estava prevista para 30/6/2011, com a consequente migração do Sistema Informatizado do Fies para o SisFies (sistema operacionalizado pelo FNDE e utilizado para financiamentos contratados a partir de 2010), entendeu-se não ser oportuna nova atuação do Tribunal naquele momento.

49. Efetuadas as considerações iniciais, passa-se a analisar as ocorrências relatadas pela CGU sobre o assunto em seu relatório de auditoria de gestão das contas de 2010 do Fies.

#### **III.3.1.1. Constatação 3.1.2.1 (peça 4, p. 18) – Correção de registros do Fies no Siafi pendente de realização.**

50. Em processo de levantamento realizado em 2005 com o objetivo de apurar informações acerca da dívida pública federal (TC 018.988/2005-0), auditores do TCU constataram divergência, em relação ao Fies, entre o registro de ativos da União no Siafi e o quadro demonstrativo da dívida consolidada do relatório de gestão fiscal.

51. Com base nisso, o Tribunal determinou ao MEC que fizesse a correção dos registros do Fies no Siafi, "cotejando-os com os valores publicados no quadro demonstrativo da dívida líquida" (item 9.3. do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário), a fim de que se apurasse e se registrasse corretamente a dívida pública federal no Siafi, contribuindo para a melhoria dos controles internos e da organização administrativa do órgão.

52. Por meio do acórdão que julgou as contas da Sesu do exercício de 2007, o TCU determinou à CGU que consignasse, nas contas de 2010, informações acerca do atendimento à determinação retromencionada (item 1.5.1. do Acórdão 3.076/2010-TCU-2ª Câmara).

53. Nessa esteira, a CGU constatou em seu relatório, resumidamente, o seguinte (peça 4, p. 18-20):

53.1. a Caixa informou que a regularização do problema dependeria da conciliação dos sistemas Siapi e Sifes (sistemas da Caixa) com o Siafi, o que estaria previsto para ocorrer em 30/11/2010, data posteriormente prorrogada para 30/6/2011, mediante entendimento da Caixa com o FNDE para que aquela instituição financeira continuasse a atuar como agente operador do Fies até essa última data;

53.2. posteriormente, a Caixa informou que a conciliação não havia sido concluída e que deveria ser finalizada até 31/8/2011;

53.3. as causas apontadas pela CGU para o problema seriam fragilidades estruturais nos sistemas informatizados e nas rotinas de controle das operações de crédito do Fies; e

53.4. ao final, aquele órgão de controle interno recomendou que a Sesu informasse ao TCU os resultados da conciliação de valores do Fies.

54. Verifica-se, dessa forma, que a Sesu/MEC não atendeu, no exercício de 2010, à determinação contida no item 9.3. do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário, haja vista a não regularização das inconsistências nos sistemas informatizados do Fies gerenciados pela Caixa.

### **III.3.1.2. Constatação 3.2.1.1. (peça 4, p. 27) – Inconsistência de valores do Fies pendentes de regularização**

55. A SFC/CGU, no relatório de auditoria de gestão que tratou das contas de 2009 do Fies, recomendou à Caixa que quantificasse e regularizasse as divergências de saldo e as demais inconsistências nos sistemas informatizados que controlam o Fies, de modo a possibilitar a migração de dados do Sifes (Caixa) para o SisFies (FNDE) (peça 4, p. 28).

56. Entretanto, conforme relatado no tópico anterior, essa conciliação não foi finalizada no exercício sob exame, apesar da essencialidade de tal procedimento para que a Caixa deixe de atuar como agente operador do fundo e o FNDE passe a fazê-lo de forma completa, e não apenas em relação aos contratos celebrados a partir de 2010.

57. Além de haver prazo legal para que essa transferência ocorra (art. 20-A da Lei 10.260/2001), a não solução dessa pendência pode acarretar aumento de custos do Fies, decorrente da manutenção da Caixa como agente operador do fundo em concomitância com o FNDE.

58. Acrescente-se que as taxas de administração pagas à Caixa, por ser operadora do Fies, eram calculadas com base em informações do Siapi. Segundo o banco, por conter informações sigilosas, o acesso a esse sistema não poderia ser conferido ao MEC, o que dificulta a fiscalização da regularidade do cálculo para pagamento desses valores por parte do ministério.

59. Contudo, a Caixa informou que "vinha desenvolvendo módulo de relatórios gerenciais no Sifes que possibilitariam o acompanhamento do cálculo da taxa de administração do fundo pelo MEC". Esse processo não teve continuidade, tendo em vista que o agente operador passaria a ser o FNDE e que o pagamento à Caixa por exercer tal função passaria a ser cobrado em valores pré-estabelecidos, o que demonstraria a desnecessidade de produção desses relatórios (peça 4, p. 30). De fato, desde o final de 2010, os valores pagos à Caixa são efetuados em valores pré-determinados, com base nos contratos celebrados pelo FNDE com o banco (peça 11).

60. Além disso, a regularização de inconsistências nos valores dos encargos e das sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do Fies, conforme item 1.5.2.4 do Acórdão 3.078/2010-TCU-2ª Câmara (julgou as contas de 2007 do Fies), também dependem da regularização dos sistemas da Caixa para que sejam normalizadas (peça 4, p. 29).

61. Com base nessa análise, a CGU recomendou:

61.1. à Caixa:

"concluir a conciliação dos valores das operações do FIES, 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.)"; e

61.2. à Sesu: "encaminhar ao TCU informação sobre a regularização das inconsistências de valores junto com cópia da comunicação recebida da Caixa com os resultados do trabalho realizado".

62. Diante do exposto, verifica-se que a regularização das inconsistências nos sistemas informatizados no Fies, com a consequente transferência total do papel de agente operador da Caixa para o FNDE, também é condição necessária para que sejam sanados os problemas apontados neste tópico, quais sejam, deficiência no acompanhamento do cálculo da taxa de administração por parte do MEC e inconsistências nos valores de encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do Fies (itens 1.5.2.2. e 1.5.2.4. do Acórdão 3.078-TCU-2ª Câmara).

63. Acrescente-se que a CGU vem acompanhando essa problemática desde 2007 e efetuando as recomendações pertinentes, conforme acima observado.

### **III.3.1.3. Conclusão sobre as inconsistências nos sistemas informatizados do Fies gerenciados pela Caixa Econômica Federal**

64. Diante do exposto, verifica-se que as inconsistências nos sistemas informatizados do Fies geridos pela Caixa (Sifes e Siapi) têm sido assunto anualmente relatado nos processos de contas do fundo.

65. Tal situação vinha acarretando outros problemas para a gestão/conformidade do Fies, a exemplo de:

65.1. divergência entre o registro de ativos da União no Siafi e no quadro demonstrativo da dívida consolidada do relatório de gestão fiscal, em relação ao Fies (item 51);

65.2. não atendimento ao item 9.3. do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário, que determinou ao MEC a correção dos registros do Fies no Siafi, em decorrência do disposto no subitem acima;

65.3. impossibilidade de migração dos dados do Sifes (sistema da Caixa) para o SisFies (sistema do FNDE) (item 55);

65.4. impossibilidade de o FNDE assumir por inteiro o papel de agente operador do Fies, ficando responsável somente pelos contratos celebrados após 14/1/2010 (item 56); e

65.5. impossibilidade de regularização de inconsistências existentes nos valores dos encargos e das sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do Fies (item 60).

66. Registre-se, ainda, que, nos relatórios de gestão do Fies referentes aos exercícios de 2011 e 2012, disponíveis no portal do TCU na *internet*, constam informações de que persistiam, naqueles exercícios, os problemas nos sistemas informatizados do Fies geridos pela Caixa.

67. Contudo, por meio do Ofício 330/2013-GAB/SESu/MEC (peça 12), de 22/7/2013, a Secretária de Educação Superior informa que:

67.1. a conciliação dos valores registrados no Sifes com os do Siafi já se encontrava em estágio avançado, com diversas etapas concluídas (peça 12, p. 3-5), o que deve solucionar as pendências citadas nos subitens 65.1 e 65.2; e

67.2. o FNDE assumiu integralmente a função de agente operador do Fies, inclusive do gerenciamento dos contratos celebrados antes de 14/1/2010 (peça 12, p. 3), com a migração dos dados do Sifes (Caixa) para o SisFies (FNDE) o que sanou os problemas apontados nos subitens 65.3 e 65.4.

68. Além disso, as inconsistências nos valores de encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do Fies também devem ser regularizadas com a finalização da conciliação contábil (subitem 65.5). Registre-se que desde 2010 a Caixa vem envidando esforços na solução do problema, conforme Ofício 769/2010/DIPES/SESu/MEC (peça 14).

69. Assim, considerando: i) que o MEC, a Caixa e o FNDE vêm envidando esforços na solução das inconsistências nos sistemas informatizados do Fies ainda pendentes; ii) que o FNDE assumiu integralmente a função de agente operador do fundo, conforme determina o art. 20-A; iii) que a CGU vem acompanhando a problemática em debate; conclui-se por ser desnecessária atuação desta Corte de Contas neste momento.

### **III.3.2. Atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do Fies sem previsão contratual e sem Acordo de Nível de Serviço**

70. A Constatação 3.2.1.2. do Relatório de Auditoria da CGU (peça 4, p. 33) tratou da ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela Caixa como agente operador do Fies.

71. Nesse relatório, a CGU constatou que, após o fim da vigência (31/5/2008) do contrato celebrado entre o MEC e a Caixa que regulamentava a prestação de serviços de agente operador do Fies, não foi formalizado novo ajuste, não havendo, portanto, Acordo de Níveis de Serviços (ANS) que demonstre o desempenho desejado por meio dessa relação.

72. Naquela ocasião, a CGU recomendou à Sesu e à Caixa que celebrassem Acordo de Níveis de Serviços, em relação ao Sifes (sistema por meio do qual a Caixa operacionalizava o Fies), contendo os critérios de medição de desempenho pertinentes (peça 4, p. 33-34).

73. Verificou-se, todavia, que, de junho de 2008 até dezembro de 2010, a prestação dos serviços de agente operador do Fies pela Caixa não teve amparo em instrumento contratual nem foi regulado por qualquer ANS (peça 4, p. 34).

74. Somente em 31/12/2010 foi assinado o Contrato 357/2010, entre o FNDE e a Caixa, relativamente aos contratos do Fies celebrados até 14/1/2010, cuja administração ficaria a cargo da referida instituição financeira. Entretanto, a vigência desse ajuste encerrou-se logo em seguida, em 15/1/2011, data limite inicialmente prevista no art. 20-A da Lei 10.260/2011 para que o FNDE assumisse por completo o papel de agente operador do fundo.

75. Após alterações no art. 20-A da Lei 10.260/2001, efetuadas pelas Leis 12.431/2011 e 12.712/2012, o prazo limite para que o FNDE assumisse por inteiro o papel de agente operador do Fies foi ampliado para 31/12/2011 e 30/6/2013, respectivamente.

76. Se, por um lado, existe a previsão legal de que a Caixa atue como operador do Fies para contratos de financiamento celebrados até 14/1/2010, por outro lado, essa atuação, em 2010, se deu sem qualquer previsão contida em instrumento contratual, exceto em 31/12/2010, quando foi celebrado o Contrato 357/2010.

77. Por oportuno, cabe registrar a diferença existente entre o que é contrato e o que é instrumento contratual. Conforme bem explica Marçal Justen Filho (Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, página 707):

"(...) O contrato é ato jurídico e não se confunde com o 'instrumento contratual': documento escrito em que se consolida a vontade das partes e se sintetiza o conteúdo e a extensão da avença.

O instrumento contratual deverá ser claro e preciso, para evitar dificuldades hermenêuticas"



78. Sem a formalização do contrato, não há, por óbvio, como exigir a observância de suas condições e cláusulas essenciais, tais como preços, condições de pagamento e direitos e responsabilidades das partes, as quais devem estar previstas no termo balizador do ajuste (art. 55 da Lei 8.666/1993).

79. Destaque-se que, no presente caso, o instrumento de contrato é obrigatório, conforme determina o art. 62 da Lei 8.666/1993, abaixo transcrito:

"Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço."

80. A SFC/CGU ressaltou, inclusive, que a contratação de serviços pelo FNDE deve observar a Resolução/CD/FNDE 20/2010 (peça 4, p. 34). O art. 8º dessa norma prescreve que:

"Art. 8º Para a contratação de serviços continuados ou não, além das informações solicitadas no Art. 6º desta Resolução, deverá ser observado o disposto na Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 e suas alterações, exarada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [IN – MP 2/2008]."

81. No art. 11, § 4º, da IN – SLTI/MP 2/2008, prevê-se a adoção de Acordo de Níveis de Serviços com a existência de critérios objetivos para que se possa adequar os pagamentos aos resultados efetivamente obtidos.

82. Em resumo, sem a celebração do instrumento contratual entre o FNDE e a Caixa e, portanto, sem a existência de um ANS, não há como exigir dessa instituição financeira resultados na operacionalização do Fies que atendam às expectativas do FNDE e/ou do MEC.

83. No entanto, minora-se a gravidade da situação, haja vista que:

83.1. caso a Caixa deixasse de atuar como agente operador do Fies, em razão da falta de instrumento contratual vigente, haveria problemas com a continuidade do serviço de administração dos contratos do fundo celebrados antes de 14/1/2010, de modo que a atuação do banco como agente operador, mesmo sem amparo em instrumento contratual, mostra-se alternativa mais razoável e menos danosa do que a descontinuidade do serviço;

83.2. apesar de a Caixa ser uma instituição de direito privado, ela é integrante da Administração Pública Federal Indireta e possui como única controladora a União;

83.3. o banco já vinha atuando como agente operador do Fies desde quando o fundo foi criado, em 1999, o que, em tese, demonstra conhecimento sobre a correta atuação como agente operador;

83.4. existia contrato vigente balizador da função da Caixa como agente operador do Fies até 31/5/2008 (item 71) e, posteriormente, no início de 2011 (item 74), o que deve ter norteado essa instituição financeira no exercício do encargo a ela atribuída pela Lei 10.260/2001; e

83.5. os pagamentos efetuados (apesar da falta de previsão contratual) são devidos, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa, conforme se depreende da leitura das deliberações que culminaram no Acórdão 2.414/2011-TCU-1ª Câmara e na Decisão 645/2002-TCU-Plenário, combinados com o constante do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e do art. 884 do Código Civil.

84. Além disso, cabe registrar que, com alguns intervalos temporais, o FNDE e a Caixa celebraram novos contratos cujos objetos são a prestação de serviços do banco como



agente operador do Fies para contratos celebrados antes de 14/1/2010 (peça 11), vigendo até 30/6/2013 (data em que a Caixa deixou de atuar como agente operador) o Contrato 1/2013 (peça 11, p. 11-16). Entretanto, não havia, nesses contratos, ANS que condicionasse o valor dos pagamentos aos resultados efetivamente obtidos.

85. Relembre-se, conforme discutido no tópico anterior, que boa parte das irregularidades constatadas nas contas do Fies pelos órgãos de controle nos últimos anos decorrem de problemas nos sistemas informatizados do fundo gerenciados pela Caixa. Todavia, não havendo ANS entre as partes, não havia como o FNDE exigir compulsoriamente melhorias na atuação dessa instituição financeira sobre seus sistemas de informação utilizados para operacionalização do Fies (Sifes e Siapi).

86. Ante todo o exposto, cabe efetuar **ressalva** às contas: do Sr. Daniel Silva Balaban (CPF 408.416.934-04), na qualidade de Presidente do FNDE; e do Sr. Rogério de Santos Caldas (CPF 617.350.437-53), na qualidade de Superintendente Nacional de Fundos de Governo da Caixa; pela não adoção das providências cabíveis no sentido de providenciar tempestivamente a celebração de instrumento contratual entre a Caixa e o FNDE, do que resultou essa falta de natureza formal em decorrência da qual não se apurou prejuízo ao erário.

87. Note-se que, em observância ao princípio da razoabilidade, somente devem ser efetuadas ressalvas àqueles responsáveis que estiveram em exercício efetivo do cargo por tempo suficiente para que pudessem solucionar a questão.

88. Entretanto, mostra-se desnecessário determinar à Caixa e ao FNDE que celebrem ajuste escrito com observância ao art. 11, *caput* e § 3º da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008 (ANS), uma vez que o FNDE já assumiu integralmente o encargo de agente operador do Fies (subitem 67.2).

89. Cabe, por fim, **dar ciência** à Sesu (como agente supervisor), à Caixa e ao FNDE de que a ausência de celebração de instrumento contratual que regule a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do Fies para contratos celebrados até 14/1/2010 afrontou o disposto no art. 62 da Lei 8.666/1993, haja vista a inexistência de tal documento até 30/12/2010.

### **III.3.3. Outras constatações/informações apontadas no Relatório de Auditoria 201108853 da CGU.**

90. Apesar de as constatações mais relevantes já terem sido devidamente analisadas nos tópicos anteriores, mostra-se oportuno realizar breve análise acerca das demais observações apontadas pela CGU em seu relatório.

91. No que tange à ausência de indicadores de gestão adequados – Informação 1.1.1.1. – (peça 4, p. 9), apesar da constatação, em 2009, de que os indicadores institucionais da Sesu não seriam suficientes para mensurar os resultados do Fies, verificou-se que tais indicadores vêm sendo aprimorados ao longo do tempo, não havendo necessidade de atuação do Tribunal a respeito do tema.

92. Em relação aos problemas relacionados ao PCE – Informação 2.1.1.1. – (peça 4, p. 13) –, programa de concessão de financiamento a estudantes que precedeu o Fies, verifica-se a perda do objeto, seja por conta da liquidação da carteira desse programa em 30/12/2009, seja porque as falhas já foram devidamente analisadas/tratadas no processo de contas do Fies/PCE relativo ao exercício de 2009 (TC 019.494/2010-6, peça 8, p. 8-12).

93. No que se refere aos processos administrativos que tratavam da majoração indevida de mensalidades de estudantes – Informação 3.1.1.1. – (peça 4, p. 15), observa-se,

conforme analisado nas contas de 2009 do Fies e nos Relatórios de Gestão de 2011 e 2012, que esses processos já foram devidamente analisados e/ou finalizados.

94. Quanto à ausência dos repasses de risco de crédito da Caixa (como agente financeiro) ao Fies – Informação 3.1.2.2. – (peça 4, p. 20), verifica-se que essa instituição bancária efetuou os pagamentos, solucionando a questão (peça 4, p. 23).

95. No que concerne à deficiência no controle do MEC sobre a atuação das Comissões Permanentes de Seleção (Supervisão) e Acompanhamento (CPSA), de que trata o art. 19, § 1º, da Lei 10.260/2001 – Informação 3.1.2.3. – (peça 4, p. 23), consta informação de que foram realizadas seis fiscalizações em 2009 e seis em 2010. A CGU, por sua vez, recomendou a ampliação dessas fiscalizações (peça 4, p. 26), de modo que não se faz necessária atuação do Tribunal sobre o assunto neste momento.

#### IV. CONCLUSÃO

96. Conforme exposto, verifica-se que as alterações no marco regulatório do Fies nos últimos anos, inclusive em 2010, contribuíram para a melhoria do desempenho do fundo em relação aos anos precedentes, apesar de as metas estipuladas para 2010 não terem sido atingidas (item 43).

97. Não se observaram irregularidades que comprometessem a gestão dos responsáveis.

98. No entanto, a não adoção das providências cabíveis no sentido de se providenciar tempestivamente a celebração de instrumento contratual com objetivo de normalizar a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do Fies para contratos celebrados até 14/1/2010 consiste em falta de natureza formal, suficiente para ser considerada como ressalva às contas do Presidente FNDE e do Superintendente Nacional de Fundos de Governo da Caixa (item 86).

99. Por fim, registra-se que as contas dos demais responsáveis, não citados no item anterior, devem ser julgadas regulares.

#### V. BENEFÍCIOS DO CONTROLE

100. Os benefícios das ações de controle externo constantes desta proposta de encaminhamento enquadram-se, conforme Portaria – TCU 82/2012 e Portaria – Segecex 10/2012, como "outros benefícios diretos", decorrentes da própria atuação do Tribunal, consubstanciados no aumento da expectativa de controle.

#### VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Diante do exposto, propõe-se:

101.1. com fundamento nos artigos 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 1º, I, 208 e 214, II, do RI/TCU, **julgar regulares com ressalvas** as contas dos responsáveis: Daniel Silva Balaban (CPF 408.416.934-04), na qualidade de Presidente do FNDE; e Rogério de Santos Caldas (CPF 617.350.437-53), na qualidade de Superintendente Nacional de Fundos de Governo da Caixa; dando-lhes quitação (item 86);

101.2. com fundamento nos artigos. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 1º, I, 207 e 214, I, do RI/TCU, **julgar regulares** as contas dos responsáveis: Maria Paula Dallari Bucci (CPF: 103.769.228-42), Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00), Paulo Roberto Wollinger (CPF: 375.394.509-91), Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70), Mauro Alves Xavier (CPF 661.302.397-34), Thiago Miguel Sabino de Pereira Leitão (CPF: 215.470.448-45), Rafael Pereira Torino (CPF 732.074.460-00), Antônio Corrêa Neto (CPF 244.743.801-00), Gina Cláudia Loubach (CPF 343.302.911-34), Valéria Soares Sette

Briuggemann (CPF 224.797.911-49), Mônica dos Santos Monteiro (CPF 071.148.597-67), Rosângela Maria Fischmann Ferreira (CPF 247.938.841-72) e Rodrigo Carneiro da Cunha (CPF 085.300.238-03), dando-lhe quitação plena (item 99);

101.3. **dar ciência** à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), à Caixa Econômica Federal e ao FNDE de que a ausência de celebração de instrumento contratual que regule a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do Fies para contratos celebrados até 14/1/2010 afrontou o disposto no art. 62 da Lei 8.666/1993 (item 88); e

101.4. encaminhar à Sesu, à Caixa e ao FNDE cópia da deliberação que vier a ser prolatada.

SecexEducação, 1ª Diretoria, em 31/3/2014.

HENRIQUE DA FONSECA CARVALHO  
AUFC – Mat. 9424-2