

Relatório de Auditoria Anual de Contas



DS
000009
Ass.:

Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO DE FINANC. AO ESTUDANTE DO ENS.SUPERIOR
Exercício: 2012
Processo: 23000.008427/2013-84
Município: Brasília - DF
Relatório nº: 201306221
UCI Executora: SFC/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 201306221, 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 conclusivos foram realizados no período de 06/06/2012 a 18/06/2012, 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. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

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 119/2012, da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria-TCU nº 150/2012?*

Dinheiro público é da sua conta



www.portaldatransparencia.gov.br

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), foi analisado o processo nº 23000.008427/2013-84. Constatamos que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012.

No entanto, no tocante à confecção do Relatório de Gestão, a Unidade deixou de apresentar informações exigidas no Anexo II da DN TCU n.º 119/2012, entre as quais, destacam-se:

Item 1 - Identificação e atributos das unidades cujas gestões compõem o FIES:

Subitem 1.3 – Organograma Funcional:

- A UJ deixou de apresentar o organograma funcional das Unidades diretamente envolvidas com o FIES, tais como o agente supervisor e os agentes operadores do Fundo.

Item 3 - Estrutura de governança e de autocontrole da gestão:

Subitem 3.2 - Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos

- A UJ deixou de apresentar o quadro específico e a respectiva análise crítica quanto à avaliação dos controles internos administrativos relacionados às atividades desempenhadas pelo FIES.

Item 5 – Tópicos especiais da execução orçamentária e financeira

Subitem 5.2. Pagamentos e cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores

- A UJ não apresentou análise crítica das informações apresentadas nos quadros respectivos.

Item 10 – Conformidade e tratamento das disposições legais e normativas

Subitem 10.1 – Deliberações do TCU e do OCI atendidas no exercício

- A UJ deixou de informar, neste subitem, se houve o atendimento de deliberações do TCU no exercício.

- A UJ não fez análise crítica dos pontos negativos/positivos que facilitaram ou prejudicaram a adoção de providências referentes ao atendimento das determinações do TCU e recomendações da CGU que se encontravam pendentes ao final do exercício.

Por fim, o Relatório de Gestão do FIES foi encaminhado ao TCU de forma tempestiva, em meio informatizado. Contudo, o encaminhamento do processo administrativo 23000.008427/2013-84 a esta CGU só ocorreu em 24/05/2013, conforme consta de Despacho à folha 8 do referido processo, denotando não conformidade ao item 5.2.1 da Portaria CGU nº 133, de 18/01/2013.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de verificar o atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria neste item: *(i) Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos?*



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações por meio das quais se dá a execução do FIES, a saber: Ação 00IG – “Concessão de Financiamento Estudantil – FIES”, integrante do Programa 0902 – “Operações Especiais: Financiamentos com Retorno”, e Ação 20RZ – “Administração do Financiamento Estudantil – FIES”, integrante do Programa 2109 – “Gestão e Manutenção do Ministério da Educação”, que foram responsáveis por 100% da execução financeira do Fundo.

A execução da Ação 00IG ficou a cargo das Unidades Gestoras 155002 (FIES-CAIXA) e 151714 (FIES-FNDE). A Ação 20RZ foi executada somente pela UG 151714, dada a assunção pelo FNDE das atividades de agente operador do FIES, em janeiro de 2010.

Abaixo, apresentamos a execução financeira das duas ações examinadas, conforme dados do Siafi:

Quadro 1 – Execução Financeira da Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil - FIES				
UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Insc. em Restos a Pagar não Processados
151714 - FNDE	4.937.136.166,02	3.014.748.354,16	3.014.748.354,16	1.922.387.811,86
155002 - CAIXA	243.781.895,24	243.781.894,07	243.781.894,07	1,17
Total da Ação 00IG	5.180.918.061,26	3.258.530.248,23	3.258.530.248,23	1.922.387.813,03

Fonte: Siafi Gerencial

Quadro 2 – Execução Financeira da Ação 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil - FIES				
UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Insc. em Restos a Pagar não Processados
151714 - FNDE	176.535.870,00	115.949.394,47	115.949.394,47	60.586.475,53
155002 - CAIXA				
Total da Ação 20RZ	176.535.870,00	115.949.394,47	115.949.394,47	60.586.475,53

Fonte: Siafi Gerencial

Relativamente às metas físicas e financeiras, constatou-se que houve uma execução acima do previsto para as ambas as ações, conforme a seguir:

Quadro 3 – Metas Físicas e Financeiras da Ação 00IG “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES”				
Dotação		Meta Financeira		
Inicial	Final	Prevista	Realizada	
2.164.688.457,00	5.565.484.457,00	2.164.688.457,00	5.180.918.061,26	
Unidade de Medida		Meta Física		
Estudante financiado		Prevista	Realizada	
		502.500	623.241	

Fonte: Relatório de Gestão do FIES

Quadro 4 – Metas Físicas e Financeiras da Ação 20RZ “Administração do Financiamento Estudantil - FIES”				
Dotação		Meta Financeira		
Inicial	Final	Prevista	Realizada	
138.453.117,00	205.453.117,00	138.453.117,00	176.535.870,00	
Unidade de Medida		Meta Física		
Financiamento gerenciado		Prevista	Realizada	
		892.000	918.137	

Fonte: Relatório de Gestão do FIES

No tocante à execução física da Ação 00IG, a meta física foi superada em 24% e a meta financeira foi superada em 139%. A UJ justifica tal execução informando que, apesar da meta prevista na LOA de 502.500 estudantes financiados, existem 598.343 contratos vigentes a partir de 15 de janeiro de 2010, somados a 24.898 contratos vigentes firmados antes desta data e administrados pela Caixa. O custo final destes financiamentos (R\$ 5.180.918.061,26) foi justificado pela “reavaliação dos parâmetros de custo médio anual de curso, que em razão de reajustes alteram a relação despesa/estudante financiado”.

Relativamente à Ação 20RZ, a meta física foi superada em 2,93% e a meta financeira em 27,5%. A UJ atribui tal fato a dois fatores que acarretaram impactos nas taxas de administração do FIES: crescimento na quantidade de estudantes contratados desde 2010 – somados àqueles contratados desde 1999 que ainda têm saldo devedor; e a necessidade de revisão dos valores dos contratos aditados.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Com o objetivo de avaliar a utilidade e a mensurabilidade dos indicadores instituídos pela Unidade Jurisdicionada, presentes no Relatório de Gestão de 2012, bem como avaliar ao estabelecido pela Corte de Contas por meio da Decisão Normativa nº 124/2012, foi analisado o indicador denominado “Taxa de estudantes graduados beneficiados pelo FIES”.

O Indicador relaciona-se à Ação 00IG – “Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito” da Operação Especial 0902 – “Operações Especiais: Financiamentos com Retorno”, o qual está apresentado no quadro seguinte:

Quadro 5 – Análise do indicador “Taxa de estudantes graduados beneficiados pelo FIES”			
Nome do Indicador	Área da Gestão	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo
Taxa de estudantes graduados beneficiados pelo FIES	Resultados Quantitativos e Qualitativos	Indicador composto que representa o número total de graduados que possuíam financiamento pelo Fies, comparado com o número total de concluintes no ensino superior em IES privada no ano de referência.	$\frac{\text{N}^\circ \text{ total graduados que possuíam financiamento pelo Fies no ano}}{100 / \text{N}^\circ \text{ total de concluintes em IES privadas no ano}}$

Fonte: Relatório de Gestão 2012

Ressalta-se que a metodologia adotada pela equipe de auditoria foi baseada em análise documental, mediante solicitação de informações à Unidade acerca do indicador selecionado e sobre as informações inseridas no relatório de gestão da unidade.

Verificou-se que este indicador atende aos critérios de utilidade e mensurabilidade. Ressalva-se, em relação à mensurabilidade, que sua obtenção pode não ser tempestiva, pois depende de dados do Censo da Educação Superior, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Também foi diagnosticada a necessidade de melhor aproveitamento do uso dos indicadores, como um todo, para o aprimoramento da gestão.

No relatório de gestão do FIES foram apresentados também quatro indicadores relativos à taxa de inadimplência:

- Taxa de inadimplência do FIES por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência);



- Taxa de inadimplência do FIES acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência);
- Percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; e
- Percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias.

LS
Fls. 000011
Ass.: 

Tais indicadores padecem dos mesmos problemas apontados em relação aos indicadores de inadimplência avaliados na auditoria de contas de 2010: o critério para mensurá-los pressupõe uma data fixa, reduzindo, em parte, a sua utilidade. Para melhor identificação do risco de crédito, seria conveniente um indicador que seja ponderado pelo período de atraso no pagamento de parcela de principal ou de encargos, a exemplo do disposto na Resolução 2.682/1999 do Banco Central do Brasil.

Por fim, verificou-se que tais indicadores não acompanharam a evolução normativa do FIES em relação ao risco de crédito, como, por exemplo, a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC.

Deste modo, é conveniente que os gestores avaliem também a possibilidade de incluir indicadores que reflitam as mudanças normativas do Fundo relativas à garantia de crédito, a fim de avaliar, por exemplo, o percentual de mantenedoras que aderiram ao FGEDUC e o número de contratantes atendidos por esta modalidade de garantia.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No item 5.1 do Relatório de Gestão do FIES, há seis deliberações do TCU pendentes de atendimento ao final do exercício de 2012 e nenhuma deliberação atendida.

Objetivando avaliar o cumprimento das determinações e recomendações do TCU, este órgão de controle interno optou por priorizar os acordãos em que haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas. Não houve, no exercício de 2012, acordão que atendesse a esta característica.

Priorizou-se, neste trabalho, a verificação das deliberações previstas no Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, que ensejaram os seguintes achados de auditoria:

- ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela CAIXA como agente operador do FIES durante todo o exercício de 2012;
- falta de recebimento dos repasses atinentes ao risco de crédito do agente financeiro CAIXA em 2012;
- falta de posicionamento da STN quanto à metodologia de precificação da carteira do PCE adotada pela CAIXA;
- atuação limitada da SESu em relação ao acompanhamento das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA);
- conciliação contábil e acerto dos sistemas informatizados da CAIXA pendentes de regularização.

Quanto à determinação contida no item 1.5.1 do Acórdão 3076 – 2ª Câmara, relativa ao cumprimento da determinação nº 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007 – Plenário, a correção dos registros no sistema SIAFI, de forma a compatibilizar o registro de ativos neste sistema com o quadro demonstrativo da dívida no Relatório de Gestão Fiscal, continua pendente.

Diante do exposto, observa-se a dificuldade da gestão em implementar as determinações e recomendações exaradas pelo TCU em 2010, muitas das quais se referem a deficiências relatadas em 2007 pela CGU.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento das recomendações emitidas por ele considerando a seguinte questão de auditoria: *A UJ mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?* Com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto à UJ relacionadas ao período de exame, foram levantadas todas as recomendações existentes, com posterior verificação de seu atendimento.

O Quadro a seguir mostra os resultados da análise.

Quantidade de Recomendações Pendentes (saldo inicial: 01/01/2012) (A)	Quantidade de Recomendações Emitidas em 2012 (B)	Quantidade de Recomendações atendidas (C)	Quantidade de Recomendações Pendentes (saldo final: 31/12/2012) (D = A+B-C)
6	0	2*	3**

* uma das providência foi parcialmente atendida e a outra, apesar de atendida pontualmente, tornou a ficar pendente em 2012; ** uma das recomendações perdeu seu objeto, em decorrência de solução adotada pela SESu.

Diante do exposto, verifica-se baixo índice (33%) de atendimento às recomendações da CGU. Ressalta-se que as recomendações pendentes de atendimento decorrem de inconsistências contábeis refletidas nos sistemas informatizados da CAIXA, as quais foram objeto do Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara do TCU, exarado em decorrência do julgamento das contas de 2007 do FIES. Apesar de alterações efetuadas nestas recomendações ao longo do tempo, sobretudo em virtude de mudanças nos prazos e de alterações legislativas, nota-se que sua implantação está pendente há muito tempo. Tal aspecto denota fragilidades quanto ao acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU.

2.6 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

O FIES é um fundo de natureza contábil, não se lhe aplicando diretamente a necessidade de instituir a Carta de Serviços ao Cidadão, prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Contudo, na qualidade de programa destinado ao financiamento de estudantes, é um dos serviços prestados pelos agentes operadores de seus recursos: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE é, transitoriamente, a Caixa Econômica Federal.

Na página do FNDE na *internet*, o *link* da Carta de Serviços ao Cidadão relativo ao FIES remete diretamente à página do SisFIES. A título de consulta, verificou-se, por meio das informações dispostas no SisFIES, que o cidadão consegue ter acesso às informações previstas no art. 11, § 2º do Decreto nº 6.932/2009.

Na página da CAIXA na *internet*, o *link* da Carta de Serviços ao Cidadão relativo ao FIES possui as principais informações acerca do programa. Também há *link* para o SisFIES e *link* para simulação do financiamento.



2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controles internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

A avaliação de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu no envio de questões por meio de solicitação de auditoria e na análise de documentos e de providências adotadas em relação a falhas apontadas em outros trabalhos de auditoria.

Com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pelos diversos atores que atuam na operacionalização ou na supervisão do FIES, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, foram analisados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. Consideramos que os cinco elementos do sistema de controles internos avaliados são interdependentes, isto é, o aperfeiçoamento de um destes elementos pode refletir na melhoria dos demais.

Notadamente no caso do FIES, em que a boa aplicação dos recursos depende da atuação do agente supervisor, do(s) agente(s) operador(es), do(s) agente(s) financeiro(s) e das instituições de ensino, é fundamental que haja comunicação apropriada entre os diversos atores e que os controles internos administrativos sejam eficazes. Entretanto, também é fundamental que o controle social seja estimulado e que haja rotina e tempestividade no atendimento às denúncias recebidas.

a) Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades,

estrutura de governança e organizacional, o “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos, etc.

A percepção conjunta da SESu/MEC, da CAIXA e do FNDE é de que os controles internos relativos ao ambiente de controle são parcialmente válidos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle e demais procedimentos de auditoria neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

a) ainda é limitado o uso de indicadores de gestão do FIES; não foram apresentadas metas claras ou estudos definidos com base no uso destes indicadores;

b) os procedimentos e instruções de atendimento às recomendações da CGU e determinações do TCU estão definidos em documentos formais do FNDE e da CAIXA. Contudo, nenhum normativo semelhante foi apresentado a esta equipe de auditoria no âmbito da SESu/MEC;

c) a percepção de relevância dos trabalhos de auditoria interna ainda são limitados, a considerar que trabalhos realizados pelo FNDE só tiveram encaminhamento pela SESu após os trabalhos de auditoria de contas; e que o atendimento às recomendações e determinações da CGU e do TCU ainda é limitado.

Em consequência, a avaliação da equipe da CGU é de que este componente dos controles internos administrativos é neutro. As fragilidades no ambiente de controle podem comprometer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos do FIES, bem como a eficácia do controle interno.

Cabê ressaltar que organizações com ambientes de controle efetivos fixam um tom positivo, formalizam e comunicam políticas e procedimentos de modo claro; adotam integridade e consciência de controle, resultando em valores compartilhados e trabalho em equipe para efetivação de objetivos.

b) Avaliação de Risco

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada.

A percepção conjunta da SESu/MEC, da CAIXA e do FNDE é de que os controles internos relativos à avaliação de riscos são parcialmente válidos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle e demais procedimentos de auditoria neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

a) não houve avaliação de risco em decorrência de trabalho do FNDE que relata a prática realizada sem previsão normativa de reembolso para beneficiário do FIES de parte do valor transferido à instituição de ensino;

b) os indicadores de risco de crédito não acompanharam a evolução normativa do FIES;

c) processos de majoração de mensalidade foram solucionados muito tempo, após a sua instrução; não foi considerada a hipótese de majoração para os demais estudantes das instituições denunciadas quando realizados acordos judiciais ou extrajudiciais com os denunciantes.



d) somente a CAIXA afirmou possuir indicador para monitoramento da quantidade de recomendações e determinações dos órgãos de controle atendidas no prazo;

Em consequência, a avaliação da equipe da CGU é de que este componente dos controles internos administrativos é parcialmente inválido. Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

c) Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

A percepção conjunta da SESu/MEC, da CAIXA e do FNDE é de que os controles internos relativos à informação e à comunicação são parcialmente válidos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle e demais procedimentos de auditoria neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

a) houve comunicação entre os principais atores do FIES, relativamente ao monitoramento das principais recomendações e determinações da CGU e do TCU. A informação foi documentada e comunicada às pessoas e órgãos envolvidos. Ressalvam-se os pontos relativos ao repasse do risco de crédito e à precificação da carteira do Programa de Crédito Educativo, pouco documentados no exercício de 2012;

b) ocorreu melhoria normativa decorrente da circulação de informação entre os diversos atores envolvidos na gestão do FIES, a exemplo da mudança da regra relacionada ao aditamento dos contratos de financiamento pelo Fies.

Em consequência, considera-se adequada a avaliação realizada pela SESu, pela CAIXA e pelo FNDE em relação a este componente.

d) Monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

A percepção conjunta da SESu/MEC, da CAIXA e do FNDE é de que os controles internos relativos ao monitoramento são parcialmente válidos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle e demais procedimentos de auditoria neste componente apontou os seguintes resultados:

1) No âmbito dos atores envolvidos na gestão do FIES:

a) a atuação da SESu em relação às comissões permanentes de supervisão e acompanhamento do FIES ainda é limitado, baseando-se, sobretudo, na apuração de denúncias;

b) há constantes prorrogações para solucionar os problemas diagnosticados pela auditoria interna da CAIXA, a exemplo da implantação da rotina automática para repasse do risco de crédito.

c) não houve a atualização pela CAIXA do seu Relatório de Avaliação de Risco Operacional do produto FIES, que constava do seu plano de ações em 2012.

d) trabalhos realizados pelo FNDE que apontaram falhas na execução do funcionamento do programa só tiveram encaminhamento pela SESu após os trabalhos de auditoria de contas.

e) não foi realizado o trabalho previsto no Plano Anual de Auditoria Interna de 2012 (PAINT) do FNDE que visava à avaliação dos controles internos quanto à legislação do FIES, ao SisFIES, ao tratamento de denúncias, e à identificação e implementação de indicadores de desempenho.

2) No âmbito externo:

a) não foram atendidas determinações do TCU em 2012, conforme item 5.1 do Relatório de Gestão do FIES;

b) o índice de atendimento às recomendações da CGU é baixo, conforme relatado em análise específica deste relatório.

Embora ações de controle tenham sido realizadas na gestão do Fundo, a tomada de ações corretivas vem se mostrando bastante deficiente e intempestiva. A avaliação da equipe da CGU é de que este componente dos controles internos administrativos é parcialmente inválido.

e) Procedimentos de Controle

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

A percepção conjunta da SESu/MEC, da CAIXA e do FNDE é de que os controles internos relativos aos procedimentos de controle são parcialmente válidos. Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle e demais procedimentos de auditoria neste componente apontou os seguintes resultados:

a) os procedimentos de controle estabelecidos para a elaboração do Relatório de Gestão não evitaram a ocorrência de falhas. A entrega do processo de contas à CGU foi intempestiva;



- b) a falta de segregação das funções de agente operador e financeiro exercidas pela CAIXA dificultam o estabelecimento de níveis de serviço adequados e eventuais aplicações de sanções, a exemplo do que ocorre com a falta de repasse do risco de crédito;
- c) houve exercício sem respaldo contratual das atividades de agente operador pela CAIXA durante todo o exercício de 2012.

Em consequência, a avaliação da equipe da CGU é de que este componente dos controles internos administrativos é parcialmente inválido.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

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 competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 24 de Julho de 2013.

Nome: WANDERSON RODRIGO FERREIRA CHAVES
Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura: [assinatura]

Nome: ALEXANDRE AUGUSTO SILVA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura: Alexandre Augusto Silva

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I
Luiz Gonzaga Alves de Oliveira
Coordenador-Geral
DSEDUI/DS/SFC/CGU-PR

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES

Fato

Trata-se da Ação 00IG (Concessão de Financiamento Estudantil - FIES); integrante do Programa 0902 (Operações Especiais: Financiamentos com Retorno), cuja finalidade é ampliar o acesso à educação superior, à educação profissional e tecnológica e a cursos e programas de mestrado e doutorado e de formação inicial e continuada de trabalhadores, por meio da concessão de financiamento estudantil. A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG 151714 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE), mediante despesas que compreendem: concessão de financiamento a estudantes e empresas, destinado ao custeio de encargos educacionais cobrados de estudantes matriculados em cursos não gratuitos de graduação e de educação profissional e tecnológica, como também em cursos e programas de mestrado e doutorado e de formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do regulamento do FIES. A execução desta ação corresponde à integralidade das despesas executadas pela UJ no Programa 0902.

Os exames realizados verificaram a execução da ação tanto pelo FNDE, dos financiamentos firmados a partir de 15 de janeiro de 2010, como pela CAIXA, dos financiamentos firmados antes desta data, tendo em vista a prorrogação de prazo da atuação da CAIXA como agente operador, prevista no art. 20-A da Lei 10.260/2001.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Informação básica da Ação de Governo 20RZ - Administração do Financiamento Estudantil - FIES

Fato

Trata-se da Ação 20RZ (Administração do Financiamento Estudantil), integrante do Programa 2109 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação), cuja finalidade é assegurar a operacionalização e a administração dos financiamentos concedidos pelo Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG 151714 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE), mediante despesas que compreendem o pagamento de taxa de administração referente aos serviços prestados ao Fundo de Financiamento Estudantil - FIES pelos agentes operadores e financeiros contratados para essa finalidade. A execução desta ação corresponde à integralidade das despesas executadas pela UJ no Programa 2109.

Os exames realizados foram voltados para a verificação da legalidade e economicidade dos pagamentos feitos pelo FNDE à CAIXA, a título de taxa de administração de agente operador dos contratos firmados até 14 de janeiro de 2010.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da execução dos Programas / Ações de governo sob responsabilidade da UJ

Fato

Relativamente aos programas e ações executados pela UJ, o Siafi Gerencial apresenta a seguinte execução financeira pelas Unidades Gestoras do FIES:

UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Insc. em Restos a Pagar não Processados
151714 - FNDE	4.937.136.166,02	3.014.748.354,16	3.014.748.354,16	1.922.387.811,86
155002 - CAIXA	243.781.895,24	243.781.894,07	243.781.894,07	1,17
Total da Ação 00IG	5.180.918.061,26	3.258.530.248,23	3.258.530.248,23	1.922.387.813,03

Fonte: Siafi Gerencial

UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	Insc. em Restos a Pagar não Processados
151714 - FNDE	176.535.870,00	115.949.394,47	115.949.394,47	60.586.475,53
155002 - CAIXA	-	-	-	-
Total da Ação 20RZ	176.535.870,00	115.949.394,47	115.949.394,47	60.586.475,53

Fonte: Siafi Gerencial

Os valores informados no Relatório de Gestão guardam conformidade com os valores obtidos no Siafi, exceto o relativo às despesas empenhadas pela UJ 155002 na Ação 00IG, tendo sido informado um valor de R\$ 250.225.259,64 no Relatório de Gestão. Solicitada a apresentar esclarecimentos, a SESu/MEC apresentou demonstrativo contendo os créditos orçamentários descentralizados pelo FNDE à CAIXA. A diferença, de R\$ 6.443.364,40, se refere a dois empenhos cancelados: 2012NE000011 e 2012NE000012, nos valores de R\$ 1.417.957,59 e R\$ 5.025.406,81, respectivamente. Ambos se referem a “cancelamento do saldo orçamentário para descentralização ao FNDE”.

As seguintes metas físicas e financeiras da Ação 20RZ foram apresentadas pela UJ no Relatório de Gestão:

Dotação		Meta Financeira	
Inicial	Final	Prevista	Realizada
138.453.117,00	205.453.117,00	138.453.117,00	176.535.870,00
Unidade de Medida		Meta Física	
Financiamento gerenciado		Prevista	Realizada
		892.000	918.137

Fonte: Relatório de Gestão do FIES

Observa-se execução física 2,93% superior à meta prevista e execução financeira 27,5% superior à meta prevista. A UJ justifica a execução acima da meta considerando que:

1) houve crescimento na quantidade de estudantes contratados desde 2010, que se juntam àqueles contratados desde 1999 que ainda possuem saldo devedor, acarretando impactos diretos na taxa de administração devida pelo FIES;

2) houve a necessidade de rever os valores dos contratos aditados, gerando impactos também nos valores devidos a título de taxa de administração.

As situações apontadas ensejaram, segundo a UJ, a necessidade de suplementação orçamentária para honrar os compromissos junto aos agentes financeiros (Caixa e Banco do Brasil) e ao agente operador (CAIXA), especificamente no que diz respeito ao pagamento da taxa de administração.

O saldo não utilizado em 2012, no valor de R\$ 60.586.475,53, foi inscrito em restos a pagar, tendo em vista que parte das faturas relativas aos serviços prestados no final do ano somente são apresentadas no início do ano seguinte.

As seguintes metas físicas e financeiras da Ação 20RZ foram apresentadas pela UJ no Relatório de Gestão:

Quadro 10 – Metas Físicas e Financeiras da Ação 00IG “Concessão de Financiamento Estudantil - FIES”			
Dotação		Meta Financeira	
Inicial	Final	Prevista	Realizada
2.164.688.457,00	5.565.484.457,00	2.164.688.457,00	5.180.918.061,26
Unidade de Medida		Meta Física	
Estudante financiado		Prevista	Realizada
		502.500	623.241

Fonte: Relatório de Gestão do FIES

A exemplo da Ação 20RZ, foi observada uma execução superior à prevista na Ação 00IG, sendo que a meta física foi superada em 24% e a meta financeira foi superada em 139%. A UJ justifica tal execução informando que, apesar da meta prevista na LOA de 502.500 estudantes financiados, existem 598.343 contratos vigentes a partir de 15 de janeiro de 2010, somados a 24.898 contratos vigentes firmados antes desta data e administrados pela Caixa. O custo final destes financiamentos (R\$ 5.180.918.061,26) foi justificado pela “reavaliação dos parâmetros de custo médio anual de curso, que em razão de reajustes alteram a relação despesa/estudante financiado”. A UJ informou que tal relação já está ajustada no Projeto de Lei Orçamentária de 2013.

1.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação de indicador Taxa de estudantes graduados beneficiados pelo FIES quanto aos critérios de utilidade e mensurabilidade.

Fato

No item 2.4 do relatório de gestão do FIES foram apresentados 12 indicadores de desempenho, conforme orientação da Portaria TCU nº 150, de 3 de julho de 2012. Neste trabalho é avaliado o indicador nº 12, denominado “Taxa de estudantes graduados beneficiados pelo FIES”, que se relaciona à Ação 00IG – “Concessão de Financiamento a



Estudantes do Ensino Superior Não Gratuito” da Operação Especial 0902 – “Operações Especiais: Financiamentos com Retorno”. Para esse indicador, foram apresentadas as seguintes informações no Relatório de Gestão:

Descrição: Indicador composto que representa o número total de graduados que possuíam financiamento pelo Fies, comparado com o número total de concluintes no ensino superior em IES privada no ano de referência.

Fórmula = $\frac{\text{N}^\circ \text{ total graduados que possuíam financiamento pelo Fies no ano}}{\text{N}^\circ \text{ total de concluintes em IES privadas no ano}} \times 100$

Objetivo do Indicador: Medir o número de financiados pelo Fies que concluíram curso superior.

Periodicidade: Anual

Escala de medida: 0 a 100%

Dimensão territorial: Brasil

Série histórica para o Brasil: Indicador a ser construído a partir da publicação do Censo da Educação Superior de 2012. Os dados para calcular o indicador serão coletados a partir de 2013, não há série histórica.

Linha de base: Será criada com os dados de 2012.

Meio de verificação: Sisfies/MEC e Censo da Educação Superior/INEP

Fonte: Sisfies/MEC e Censo da Educação Superior/INEP

Da análise dessas informações verificou-se, inicialmente, que as mesmas não atenderam integralmente às especificações da Portaria nº 150 do Tribunal, estando ausentes no Relatório de Gestão da Unidade considerações quanto à utilidade e mensurabilidade do indicador.

Quanto à mensurabilidade do indicador, realizou-se avaliação sobre os seguintes aspectos: comparabilidade, confiabilidade e acessibilidade, tendo sido verificado as seguintes situações:

- A confiabilidade do indicador pressupõe a confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o seu cálculo, avaliando se a metodologia para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à Unidade. O SisFIES e o Censo da Educação Superior são as fontes de dados utilizadas, sendo o primeiro o sistema utilizado para gerenciar o Programa e o segundo uma estatística oficial. Deste modo, consideramos que estas fontes são adequadas à sua composição.

- A acessibilidade pressupõe a facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral. Quanto a estes aspectos verificou-se apenas uma restrição quanto à sua tempestividade, pois o cálculo do indicador depende dos dados do Censo da Educação Superior, que frequentemente não estão disponíveis à época da elaboração do Relatório de Gestão. É o caso deste ano.

- A comparabilidade pressupõe a capacidade de o indicador proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas. Entende-se que o mesmo possui esta característica, haja vista inclusive a previsão de elaboração da série histórica no relatório de gestão da unidade.



Quanto à utilidade do indicador, realizou-se avaliação no que diz respeito à sua representatividade em medir o fenômeno-objeto (completude) e à elaboração de metas e estudos em que ele seja utilizado.

- Quanto à completude, destacamos que o número de graduados beneficiados pelo FIES é extraído diretamente dos registros do SisFIES, não sendo diagnosticada qualquer fragilidade em relação ao universo de estudantes que se pretende medir. Não foi possível apurar a metodologia empregada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para apurar o número de graduandos em instituições de ensino privadas, mas, de acordo com a página do Instituto na *internet*, os dados do Censo da Educação Superior são coletados a partir do preenchimento dos questionários, por parte das instituições de ensino superior (IES) e por importação de dados do Sistema e-MEC. Por se tratar de estatística oficial, considera-se ser um dado adequado à composição do indicador.

- Por se tratar de um indicador novo, indagamos a SESu sobre metas para os exercícios subsequentes e sobre estudos produzidos com o uso dos indicadores presentes no Relatório de Gestão (sem restringir a questão ao indicador em análise). A Secretaria se limitou a informar que as metas são definidas tendo como base a evolução histórica do Programa desde sua criação, bem como seu redesenho efetuado em 2010. Deste modo, não vislumbramos o uso efetivo de todo o potencial desta ferramenta pela SESu.

Quanto à economicidade do indicador, que pode impactar na possibilidade efetiva de seu uso ou não, fazemos a seguinte consideração:

- O indicador pode ser considerado econômico, pois é obtido mediante cálculo da razão de um dado obtido do próprio SisFIES por outro, que é obtido do Censo da Educação Superior, cujo custo de elaboração compete ao INEP. Portanto, há razoabilidade dos custos de obtê-lo em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Assim, diante dos fatos apresentados, conclui-se que o indicador, de modo geral, atende aos critérios de utilidade e mensurabilidade, com ressalvas relativas à sua tempestividade. Também há necessidade de melhor aproveitamento do uso dos indicadores, como um todo, para o aprimoramento da gestão.

Avaliação da disponibilidade de dados do SisFIES

Para avaliar as funcionalidades do SisFIES, questionamos a SESu em relação à obtenção de dados no sentido oposto ao do indicador acima: a existência de outro indicador ou de algum tipo de acompanhamento que monitore o índice de evasão em relação ao número de contratos firmados no âmbito do FIES. A SESu informou que *“para fins de evasão do estudante, o Sisfies não contém funcionalidade para registro do motivo do encerramento do contrato de financiamento pelo estudante”*. Já o FNDE se posicionou no sentido de que *“o acompanhamento da evasão do financiamento estudantil se dá por meio de relatórios gerados a partir da base de dados do SisFIES, que disponibiliza para o agente operador do Fundo o número de contratos encerrados pelo estudante”*. Com efeito, a posição da SESu reflete melhor a realidade, pois nem todos os contratos encerrados pelo estudante decorrem de evasão.

A título de exemplo da utilidade destes dados, questionamos, ainda, se haveria como comparar o índice de evasão dos bolsistas parciais do PROUNI contratantes do FIES em relação aos não contratantes. A SESu comunicou que para o cálculo de evasão *“foram utilizadas informações registradas pela instituição de ensino superior no Sisprouni como*



“evasão do bolsista”, quando do encerramento do usufruto da bolsa” e apresentou os seguintes resultados:

Quadro 11 – Comparativo de evasão dos bolsistas do PROUNI (agregado 2005-2012)		
Indicador 1- Evasão de bolsistas parciais do PROUNI não contratantes do FIES		
Bolsistas parciais do PROUNI não contratantes do FIES	318.040	
Evasão de bolsistas parciais do PROUNI não contratantes do FIES	19.627	(6,17%)
Indicador 2- Evasão de bolsistas parciais do PROUNI contratantes do FIES		
Bolsistas parciais do PROUNI contratantes do FIES	39.342	
Evasão de bolsistas parciais do PROUNI contratantes do FIES	1.001	(2,54%)

Fonte: Resposta ao item 13 da Solicitação de Auditoria nº 201108853

Ainda que se trate de uma estimativa, os percentuais da tabela acima denotam a relevância do FIES em relação à evasão de bolsistas do PROUNI: a evasão é cerca de 143% maior entre os não contratantes do FIES. Nota-se também que ainda é baixo o uso do financiamento por estes alunos: apenas 11% dos bolsistas do PROUNI contrataram financiamento pelo FIES.

De um modo geral, seria salutar que o uso dos indicadores fosse aprimorado e seus resultados, tais como melhorias operacionais e normativas, fossem apresentados nos próximos relatórios de gestão do Fundo.

1.2.2.2 INFORMAÇÃO

Redução da utilidade dos indicadores relativos à inadimplência.

Fato

No Relatório de Auditoria nº 201108853, relativo às contas de 2010, os indicadores de desempenho “Taxa de inadimplência do FIES” e “Percentual de valor de financiamentos inadimplentes (Brasil)” foram considerados mensuráveis, porém de utilidade prejudicada, em virtude do parâmetro de inadimplência que havia sido estabelecido para ambos: contratos nas fases de amortização I e II com mais de 360 dias de atraso.

No atual relatório de gestão da Unidade, os dois indicadores foram desmembrados em quatro:

- Taxa de inadimplência do FIES por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência);
- Taxa de inadimplência do FIES acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência);
- Percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; e
- Percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias.

O prazo de 360 dias de inadimplência, adotado naquela ocasião, possui sua relevância baseada na Portaria Interministerial 177, de 8 de julho de 2004, dos Ministros da Fazenda, da Previdência Social e da Educação:

“Art. 17. Os agentes financeiros e instituições de ensino superior, na condição de devedores solidários, honrarão junto ao FIES, no limite de vinte por cento e de cinco por cento,



respectivamente, o saldo devedor do financiamento, quando o contrato atingir trezentos e sessenta dias de atraso.

§ 1º O FIES receberá o valor equivalente ao risco em espécie do agente financeiro e em certificados das mantenedoras, na proporção de suas responsabilidades, até o quinto dia útil a contar da data de atingimento de trezentos e sessenta dias de inadimplência do contrato.

§ 2º No caso de recuperação parcial ou total da dívida honrada ao FIES, os valores recebidos serão distribuídos de forma proporcional ao risco de crédito, cabendo ao agente financeiro reter a parcela que lhe cabe e repassar a diferença ao agente operador.”

O FIES, no entanto, passou e continua a passar por inúmeras alterações normativas, das quais se destacam as seguintes:

a) as regras da Portaria Interministerial nº 177/2004 foram expedidas na época em que o único agente operador era a CAIXA, a qual também era agente financeiro do FIES. Atualmente, o FNDE é o principal agente operador do Fundo, devendo assumir esta atribuição de forma integral até 30/06/2013, conforme disposto no art. 20-A da Lei 10.260/2001.

b) os agentes financeiros deixaram de participar do risco de crédito, conforme nova redação do art. 5º, VI, da Lei 10.260/2001 dada pela Lei 12.202/2010. No mesmo artigo foi redefinido o percentual do risco assumido pelas instituições de ensino superior;

c) foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, por meio de alterações promovidas pela Medida Provisória nº 501/2010 no texto da Lei 12.087/2009, o qual garante parte do risco em operações do crédito educativo a estudantes que atendam, alternativamente, os seguintes requisitos: que possuam renda familiar bruta *per capita* de até um salário mínimo e meio; matriculados em cursos de licenciatura; ou bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni) que optem por inscrição no FIES no mesmo curso em que são beneficiários da bolsa (Portaria Normativa nº 1, de 22/01/2010, art. 3º, § 1º, incisos I, II e III).

d) A garantia do FGEDUC e sua operacionalização são estabelecidas nos arts. 3º e 4º da Portaria Normativa nº 1, de 22/01/2010. Os percentuais dos contratos de financiamento pagos pela mantenedora a título de Comissão de Concessão de Garantia e de Garantia Mínima estão definidos no §6º do art. 3º, incisos I e II. Tais valores devem ser destacados pelo agente operador do FIES diretamente dos encargos educacionais devidos mensalmente à mantenedora optante pelo FGEDUC, nos moldes estabelecidos no art. 4º, §1º, incisos I e II.

e) A parte do risco de crédito que compete diretamente às instituições de ensino é definido no art. 5º, inciso VI, da Lei 10.260/2001. A título de garantia é retido valor em função dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral das mantenedoras, conforme art. 16, §1º, incisos I, II e III da Portaria Normativa nº 1, de 22/01/2010. Compete ao agente operador do FIES bloquear Certificados Financeiros do Tesouro em quantidade definida nos incisos I, II e III do art. 17 da mesma portaria. A mantenedora obriga-se a pagar ao FIES o valor do risco que exceder a quantidade de certificados bloqueados, conforme disposto no §3º do mesmo art. 17.

Nota-se, portanto, profundas alterações normativas relativas à garantia e à execução do risco de crédito. Embora o indicador de 360 dias de inadimplência continue a ter utilidade relativa aos contratos mais antigos, verifica-se oportuna a formulação de um indicador de risco de crédito que seja ponderado pelo período de atraso no pagamento de parcela de principal ou de encargos. A título de exemplo, citamos no Relatório de Auditoria nº 201108853, relativo às contas de 2010, a Resolução 2.682/1999 do Banco Central do Brasil. A seguir, são transcritos alguns trechos desta resolução:

“Art. 1º Determinar que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem classificar as operações de crédito, em ordem crescente de risco, nos seguintes níveis:

- I - nível AA;*
- II - nível A;*
- III - nível B;*
- IV - nível C;*
- V - nível D;*
- VI - nível E;*
- VII - nível F;*
- VIII - nível G;*
- IX - nível H.*

(...)

Art. 4º A classificação da operação nos níveis de risco de que trata o art. 1º deve ser revista, no mínimo:

I - mensalmente, por ocasião dos balancetes e balanços, em função de atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, devendo ser observado o que segue:

- a) atraso entre 15 e 30 dias: risco nível B, no mínimo;*
- b) atraso entre 31 e 60 dias: risco nível C, no mínimo;*
- c) atraso entre 61 e 90 dias: risco nível D, no mínimo;*
- d) atraso entre 91 e 120 dias: risco nível E, no mínimo;*
- e) atraso entre 121 e 150 dias: risco nível F, no mínimo;*
- f) atraso entre 151 e 180 dias: risco nível G, no mínimo;*
- g) atraso superior a 180 dias: risco nível H;*

(...)

Art. 6º A provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa deve ser constituída mensalmente, não podendo ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos:

- I - 0,5% (meio por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível A;*
- II - 1% (um por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível B;*
- III - 3% (três por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível C;*
- IV - 10% (dez por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível D;*
- V - 30% (trinta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível E;*
- VI - 50% (cinquenta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível F;*
- VII - 70% (setenta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível G;*

VIII - 100% (cem por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível H.”

É necessário também que a SESu/MEC avalie a possibilidade de incluir indicadores que reflitam as mudanças normativas do Fundo relativas à garantia de crédito, a fim de avaliar, por exemplo, o percentual de mantenedoras que aderiram ao FGEDUC e o número de contratantes atendidos por esta modalidade de garantia.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação limitada da SESu em relação ao acompanhamento das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSA).

Fato

O TCU ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, no qual fez a seguinte determinação:

“1.5. Determinações:

(...)

1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

(...)

1.5.2.5. ausência de providências do MEC quanto à fiscalização da atuação das Comissões Permanentes de Seleção e Acompanhamento/CPSA. Descumprimento do Acórdão 914/2006-TCU-Plenário (constatação 2.0.4.1 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);”

O Acórdão TCU 914/2006 trouxe a determinação no item 9.2.2 para que a SESu proceda regularmente “à fiscalização *in loco* e à avaliação da atuação das CPSA constituídas nas instituições de ensino superior participantes do FIES, selecionadas por meio de amostragem estatística e priorizadas aquelas cujos indicadores reflitam maior risco de fraude ao programa”.

Nos itens 9.4.4.1 e 9.4.4.2 do Acórdão TCU 914/2006 também eram recomendados indicadores, que, conforme descrito no Relatório de Auditoria nº 201108853 da CGU, referentes às contas de 2010, perderam seu objeto devido às mudanças legislativas referentes às atribuições das referidas Comissões,

Quanto à atuação da SESu em 2012, foi informado, no item 7.2 do Relatório de Gestão do FIES, que foram realizadas sete supervisões *in loco* em instituições de ensino superior pela Diretoria de Políticas e Programas de Graduação (DIPES/SESu). Na realidade, durante os



trabalhos de auditoria de 2012, diagnosticou-se que apenas cinco trabalhos foram realizados, conforme inconsistências apontadas a seguir:

a) embora a Faculdade de Ciências de Guarulhos tenha sido citada duas vezes no Relatório de Gestão, foi realizado um único trabalho nesta instituição, que resultou no relatório constante do processo MEC nº 23000.011117/2012-66.

b) conforme trecho de resposta a solicitação de auditoria transcrito a seguir, uma das supervisões mencionadas no Relatório de Gestão não tratou de questões relativas ao FIES, mas somente do PROUNI:

“15. No que concerne à Faculdade Anhanguera de Taboão da Serra, informamos que a referida instituição foi supervisionada somente no âmbito do Programa Universidade para Todos – Prouni, em virtude de denúncia pontual recebida.”

Duas das supervisões *in loco* efetivamente realizadas no âmbito do FIES em 2012 ainda não apresentaram resultados, conforme informação prestada pela SESu, transcrita a seguir:

“As Faculdades de Medicina e de Enfermagem Nova Esperança (FAMENE e FACENE) foram supervisionadas conjuntamente por serem mantidas pela Escola de Enfermagem Nova Esperança Ltda. e seu processo ainda se encontra sob análise desta Diretoria.”

Dentre os trabalhos efetuados pela DIPES nas três instituições cujos trabalhos foram disponibilizados a esta equipe da CGU, destaca-se a detecção das seguintes ocorrências: ausência de publicidade das normas do FIES; ausência de divulgação do nome e do endereço eletrônico de membros de CPSA; ausência de aprovação e assinatura de todos os membros da CPSA nos atos por ela emanados; ausência de disponibilização aos discentes, mediante afixação em locais de grande circulação e em seu sítio na internet, do valor dos encargos educacionais e dos descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela IES; prestação inexata de informação em “*folders*”; ausência de Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM) de estudantes; inconsistências na comprovação de requisitos necessários ao ingresso de alunos, tal como a renda familiar; transferência de estudantes a instituição com adesão ao FIES suspensa; e descumprimento quanto ao oferecimento de todos os descontos regulares e de caráter coletivo por parte de IES.

Destaca-se, também, a publicação do Despacho nº 04, de 17/05/2012, no Diário Oficial da União de 18/05/2012, Seção 1, pág. 26, no qual, em decorrência de um destes trabalhos, na Faculdade de Artes, Ciências e Tecnologias (FACET), o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação resolveu *“impossibilitar a mantenedora, Empreendimentos Culturais e Educacionais da Bahia Ltda., de aderir ao Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, pelo período de 3 (três) anos a partir da data da publicação desta decisão, sem prejuízo para os estudantes já beneficiados”*.

É importante destacar que as fiscalizações de 2012 deram continuidade ao trabalho iniciado pela SESu em 2009 e foram decorrentes, sobretudo, de denúncias formalizadas.

Compete observar, ainda, que o FNDE, na qualidade de agente operador do FIES, também atuou na verificação das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento. Os relatórios de auditoria interna 11/2011, 16/2011, 17/2011 e 18/2011, publicados em 2012, examinaram contratos firmados no período de janeiro de 2010 a abril de 2011, em seis instituições de ensino do Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Quando da execução dos trabalhos de auditoria de contas de 2012, o FNDE informou que os relatórios foram encaminhados para a SESu “*para as providências de sua alçada*”, nos termos da legislação pertinente. Durante os trabalhos de auditoria, parte das recomendações já havia sido atendida, conforme consultas às páginas eletrônicas das IES na *internet*. Entretanto, a SESu só emitiu ofícios¹ para regularizar as demais pendências durante a atuação *in loco* da CGU, demonstrando fragilidade na atuação relativa aos trabalhos encaminhados pelo FNDE.

Em suma, foram cinco os trabalhos de supervisão *in loco* realizados em 2012 pela SESu, dos quais três tiveram seus resultados apresentados à equipe de auditoria em junho de 2013, o que corresponde, respectivamente, a 0,33% e 0,20% das 1.528 instituições de ensino superior participantes do FIES em 2011 (último ano em que este dado é disponibilizado no indicador 03 do Relatório de Gestão de 2012). Outras seis instituições foram fiscalizadas pelo FNDE em 2011 (0,39% do total de instituições), com relatórios produzidos em 2012.

Há a necessidade de que a SESu verifique a viabilidade de ampliar seus trabalhos de supervisão *in loco*, bastante útil ao aperfeiçoamento da execução e da supervisão do FIES. Estas atividades devem ser coordenadas com o FNDE, a fim de aprimorar a regulação realizada pelo agente operador e de forma a evitar possível duplicidade de atuação.

1 - Ofícios nº 746, 747, 748, 749 e 750/2013-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-rsn, todos de 18/06/2013, nº 751/2013-CGRAG/DIPES/SESu/MEC-mfm, de 19/06/2013, e nº 754/ DIPES/SESu/MEC-mfm, de 20/06/2013.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Conciliação contábil e acerto dos sistemas informatizados da CAIXA pendentes de regularização.

Fato

O TCU, ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, no qual fez as seguintes determinações:

“1.5. Determinações

(...)

1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

(...)

1.5.2.2. falta de saneamento das inconsistências dos sistemas informatizados, com eventuais reposições de valores, e falta de permissão de acesso ao SI-API pelo MEC, permitindo o acompanhamento do cálculo de taxas de administração do FIES. Descumprimento do Acórdão nº 758/2007-TCU-1ª Câmara (constatação 2.0.2.1 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);

(...)



1.5.2.4 inconsistências nos valores de encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do FIES – art. 2º, inciso III, da Lei 10.260/2001 (constatação 2.0.3.2 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);”

Em 2011, a CGU tratou do tema no Relatório de Auditoria nº 201108853, relativo às contas de 2010, no qual relatou que as determinações permaneciam pendentes de regularização e fez as seguintes recomendações:

“Recomendação 1: A 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.)”

Recomendação 2: A 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.”

Conforme informado no Relatório de Auditoria nº 201108853, “a CAIXA informou a inviabilidade do acesso ao sistema SIAPI por representantes do MEC para acompanhar o cálculo das taxas de administração do FIES (de agente operador e de agente financeiro) e para atestar as respectivas faturas”. Tal inviabilidade decorre de o SIAPI ser “um sistema que contém informações de caráter sigiloso, pois contempla todas as suas operações de crédito, inclusive as do FIES”, e que, portanto, “justifica-se a falta de acesso mencionada no item 1.5.2.2 do Acórdão em questão”. No mesmo relatório, afirma-se ainda que “em 2010, CAIXA e FNDE exerceram atribuições de agente operador, cujo custo mensal para o FIES em taxas de administração foi de R\$ 222.083,10 (taxa bruta pré-estabelecida, conforme informações da CAIXA)”.

A acrescentar em relação à taxa de administração, informamos que o seu custo no exercício de 2012, sem que houvesse previsão contratual, foi o mesmo estabelecido em 2010, qual seja R\$ 222.083,10 por mês. Os valores foram empenhados pelos documentos 2012NE000012, 2012NE000019, 2012NE000022, 2012NE000025 e 2012NE000026, e pagos pelas ordens bancárias 2012OB800038, 2012OB800050, 2012OB800046, 2012OB800049, 2013OB800008 e 2013OB800017.

Quanto às inconsistências nos valores de encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do FIES, mencionados no item 1.5.2.4 do Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, “estão entre as inconsistências [dos sistemas informatizados] apontadas nos relatórios de auditoria da CGU relativos às contas de 2008 e 2009 (item 1.1.2.2 do relatório 224759 e item 2.1.2.1 do relatório 243950, respectivamente)”, conforme já havia sido apontado no relatório nº 201108853 (contas de 2010). Destê modo, foi relatada a necessidade de que a e CAIXA concluísse, de forma segura, mas com urgência, a conciliação contábil de que trata a recomendação 1 supracitada.

Questionada, por solicitação de auditoria, sobre quais módulos e atividades já haviam sido desenvolvidas com a finalidade de efetivar as conciliações contábeis e a migração das operações para o FNDE, a CAIXA se posicionou conforme a seguir:

“3.2.1. Para a conciliação contábil entre os dados do SIFES (sistema do Agente Operador CAIXA) e os lançamentos no SIAFI, já foram concluídas as seguintes ações:

* Está em produção a geração de arquivos a partir do SLAPI (sistema do Agente Financeiro CAIXA) denominados 'Carga Parcial', com a movimentação diária da carteira de créditos, e 'Carga Total', no final do mês com toda a movimentação da carteira, cujos dados são inseridos no SIFES.

* definido e desenvolvido Projeto Lógico para Remodelagem do Banco de Dados do SIFES, adaptando tal sistema para receber as informações do SLAPI

* o SIFES disponibiliza relatórios dos valores repassados pelo FIES para as instituições de ensino, decorrentes dos financiamentos contratados pelos estudantes (processo denominado 'Repasse'); valores utilizados (CFT-E) pelas instituições de ensino para o pagamento de obrigações junto à Receita Federal do Brasil – RFB (processo denominado 'Recolhimento') e os valores (CFT-E) recomprados pelo FIES das instituições de ensino (processo denominado 'Recompra');

* encontra-se em fase final de implementação no SIFES relatórios referentes aos juros mensais calculados sobre os financiamentos e à arrecadação do FIES (pagamentos realizados pelos estudantes), segregada em capital, juros e encargos/mora/multa por atraso no pagamento;

* realizadas reuniões entre técnicos das áreas operacional e contábil da CAIXA, FNDE e MEC, para identificação das contas do SIAFI que deverão ser objeto de conciliação;

* estamos capturando todos os lançamentos do SIAFI desde a criação do FIES até a data atual, para todas as contas que serão conciliadas;

* de posse de todos os dados mensais gerados pelo SIFES, será realizada a conciliação com as contas do SIAFI e, na eventualidade de divergência de dados, será realizada proposta para regularização dos dados do SIAFI."

No Ofício nº 088/2013/SUFUS/GEFUS, de 25 de abril de 2013, a CAIXA havia estimado concluir a conciliação dos registros do SIFES e do SIAFI e decorrentes regularizações financeiras em 30/07/2013. Entretanto, conforme Ofício 0103/2013/DEFUS/SUFUS, de 17/07/2013, a CAIXA prorrogou o prazo para atendimento a estas recomendações:

"2. Como de conhecimento, o Artigo 20-A da Lei 10.260/2001 definiu a data limite de 30.06.2013 para que a CAIXA desempenhasse atribuições de Agente Operador do FIES, em relação aos contratos firmados até 14.01.2010, com a consequente assunção das atividades pelo FNDE, a partir de 01.07.2013.

2.1 Para que o FNDE pudesse assumir as atividades a partir de 01.07.2013, como de fato assumiu, houve a necessidade de prévia migração da base de dados dos contratos do sistema FIES/CAIXA para o sistema FNDE/MEC.

2.2 A geração dos dados para a referida migração demandou diversas adequações de ordem tecnológica, que concorriam com as adequações relativas à geração das informações do FIES para a conciliação em pauta, sendo que aquelas demandas tinham prioridade de atendimento em relação a estas, em virtude da necessária urgência para que fosse finalizada a migração dos até junho/2013.

(...)



4 À vista do exposto e considerando também que não estão disponíveis em ambiente de produção todos os dados do SIFES; a complexidade do processo e a quantidade de registros a ser conciliados, que compreende o período de 1.999 a junho/2013, informamos a prorrogação até o dia 20/12/2013, para que sejam concluídas as ações relacionadas no item 3.1 retro”

O item 3.1 do Ofício supramencionado traz um resumo das ações pendentes de finalização para a conciliação contábil, ao passo que o item 3 traz as ações já realizadas. O teor deste documento foi levado ao conhecimento do Tribunal de Contas da União por meio do Ofício nº 330/2013-GAB/SESu/MEC, de 22/07/2013.

As recomendações exaradas no relatório de auditoria da CGU nº 201108853-(contas de 2010) serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Correção de registros do FIES no SIAFI continua pendente de regularização.

Fato

No Acórdão 3076/2010 – 2ª Câmara, há a seguinte determinação para a CGU:

1.5. Determinações:

1.5.1. à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que, nas próximas contas da SESu, consigne informações a respeito do cumprimento da determinação nº 3 do Acórdão TCU nº 1255/2007 – Segunda Câmara e, nas próximas contas do FIES, informações sobre o atendimento da determinação nº 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007 – Plenário;”

O item 9.3 do Acórdão TCU nº 415/2007 – Plenário contém a seguinte determinação para o Ministério da Educação:

“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 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;”

A correção no SIAFI, mencionada no parágrafo acima, depende da realização de conciliação com os registros dos sistemas informatizados SIAPI e SIFES da CAIXA, conforme relatado no item 3.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201108853, relativo à auditoria de contas de 2010. Neste item, foi realizada a seguinte recomendação, cujo monitoramento é realizado por meio do Plano de Providências Permanente desta CGU:

“Recomendação 1: A SESu, informar ao TCU os resultados da conciliação de valores do FIES e da correção de registros mencionada no item 9.3 do Acórdão 415/2007 – Plenário”



Importante ressaltar que o fato se relacionada às inconsistências dos sistemas informatizados da CAIXA, relatada no item 3.2.1.1 do mesmo relatório. Neste item, há uma recomendação relativa à conciliação contábil necessária para solucionar as pendências diagnosticadas, a qual também é monitorada por meio do Plano de Providências Permanente:

“Recomendação 1: A 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.)”

Em relação ao assunto, a CAIXA se posicionou por meio do Ofício nº 088/2013/SUFUS/GEFUS, de 25/04/2013, na qual mencionou a previsão de 30.07.2013 para concluir a conciliação dos registros do SIFES e do SIAFI e decorrentes regularizações financeiras. Entretanto, por meio do Ofício nº 330/2013-GAB/SESu/MEC, de 22/07/2013, prorrogou para 20/12/2013 o prazo para atendimento destas pendências.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela CAIXA como Agente Operador do FIES durante todo o exercício de 2012.

Fato

O TCU, ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, no qual fez a seguinte determinação:

“1.5. Determinações:

(...)

1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

(...)

1.5.2.6. ausência de formalização do acordo de nível de serviço relativo ao SIFES. Descumprimento do Acórdão nº 914/2006 – TCU – Plenário (constatação 2.0.4.4 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);”

No relatório nº 224759 (auditoria de contas de 2008), a CGU informou o término da vigência, em 31/05/2008, do contrato nº 1/2007, cujo objeto era a prestação de serviços de Agente Operador do FIES pela Caixa Econômica Federal. Informou, ainda, a ausência de formalização de um novo contrato entre o MEC e a CAIXA, bem como do respectivo Acordo de Nível de Serviço (ANS). Na ocasião, a falta de ANS também já havia sido objeto de recomendação do TCU no Acórdão 914/2006 – Plenário:



“9.3: recomendar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e à Caixa Econômica Federal que:

9.3.1. firmem Acordo de Nível de Serviço, ou documento correlato, em relação ao Sifes, contemplando as áreas envolvidas, em especial a de desenvolvimento do sistema, com o objetivo de estabelecer entendimento comum sobre a natureza dos serviços propostos e os critérios de medição de desempenho, devendo este acordo considerar elementos tais como:

9.3.1.1. participantes do acordo, funções e responsabilidades;

9.3.1.2. descrição detalhada dos serviços que serão prestados;

9.3.1.3. níveis de serviços desejados e respectivos critérios de medição e indicadores, em termos de disponibilidade, confiabilidade, tempo de resposta, atendimento ao usuário (help-desk), capacidade de crescimento, prazos de solicitação e atendimentos de demandas (inclusive emergenciais), testes, homologação, segurança e outros que as partes julgarem necessários;

9.3.1.4. responsável pela medição dos serviços;

9.3.1.5. ações a serem tomadas quando da ocorrência de problemas na prestação dos serviços, (ações corretivas, penalidades e outras);”

Entretanto, conforme já mencionado no Relatório de Auditoria da CGU nº 201108853, relativo às contas de 2010, a Lei 12.202/2010 “alterou, revogou e incluiu dispositivos na Lei 10.260/2001. No texto da nova Lei foi atribuído ao FNDE o papel de novo Agente Operador do FIES (...), cabendo à CAIXA dar continuidade ao desempenho, destas atribuições durante o período de transição”.

Deste modo, a partir de 15/01/2010 (data de publicação e início da vigência da Lei 12.202/2010), CAIXA e FNDE passaram a exercer simultaneamente as atribuições de Agente Operador do FIES. A CAIXA atuou nos financiamentos contratados até 14/01/2010 e o FNDE, nos financiamentos contratados após esta data.

De 01/06/2008 até 30/12/2010, a CAIXA exerceu a atividade de Agente Operador dos financiamentos mais antigos sem respaldo contratual. Em 31/12/2010, foi assinado o contrato nº 357/2010, desta vez com o FNDE. A vigência deste contrato foi curta (até 15/01/2011), pois nesta ocasião também havia terminado o prazo estabelecido pela Lei 12.202/2010 para que a CAIXA continuasse a desempenhar o papel de Agente Operador:

Em 27/06/2011, houve a publicação e o início da vigência da Lei 12.431/2011, ampliando para 31/12/2011 o prazo para que o FNDE assumisse o papel de Agente Operador de todos os contratos de financiamento formalizados no âmbito do FIES. Na época, durante a última auditoria anual de contas do FIES, relativa ao exercício de 2010, a CGU fez a seguinte recomendação:

“Recomendação 1: Ao FNDE, formalizar a contratação dos serviços de agente operador do FIES prestados pela CAIXA”

Em 10/11/2011, foi formalizado o contrato nº 109/2011, mas a previsão legal para que a CAIXA continuasse a exercer as funções de Agente Operador acabou por expirar novamente ao final daquele ano.

Em 04/04/2012, houve a publicação e o início da vigência da Medida Provisória nº 564/2012, convertida na Lei 12.712/2012. Novamente, ampliou-se o prazo para que o FNDE assumisse o papel de Agente Operador de todos os contratos de financiamento formalizados no âmbito do FIES: 30/06/2013. Deste modo, a recomendação expedida pela CGU no

relatório de auditoria de contas de 2010 voltava a fazer sentido. Contudo, durante todo o exercício de 2012, a contratualização não foi efetivada.

A este respeito, a Sesu/MEC encaminhou cópia do Ofício 43/2013-DIGEF/FNDE/MEC, de 12/06/2013, no qual foi informado o seguinte:

“Não houve formalização de contrato com a CAIXA para essa finalidade no ano de 2012. Devido à data da publicação da Medida Provisória nº 564, de 2012, que prorrogou para o dia 30 de junho de 2013 o prazo previsto no art. 20-A da Lei 10.260/2001; e do tempo demandado para o cumprimento dos procedimentos burocráticos exigidos para a formalização de contratações dessa natureza, somente no ano de 2013 foi concluído o processo e levada a efeito a contratação da CAIXA.”

(...)

O custo do serviço de agente operador executado pela Caixa Econômica Federal no exercício de 2012 totalizou R\$ 2.664.997,20, correspondente a 12 parcelas mensais de R\$ 222.083,10, ou seja, manteve-se o mesmo valor objeto do contrato formalizado entre SESu/MEC e a CAIXA para a execução desses mesmos serviços no ano de 2010”

A ausência de formalização da contratação da CAIXA como Agente Operador do FIES em 2012 ensejou o pagamento de taxa administrativa mensal cujo valor não tem embasamento contratual ou normativo e expôs o FIES a riscos operacionais, além de não estar de acordo com a legislação vigente e com as recomendações do TCU e da CGU.

Somente em 13/05/2013 foi formalizado um novo instrumento entre FNDE e CAIXA, o qual também foi de curta duração, conforme estabelecido em sua cláusula nona:

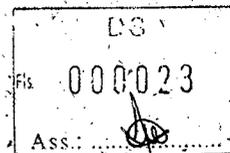
“O presente contrato vigorará até o dia 30 de junho de 2013, podendo ser prorrogado, por acordo entre as partes, até o limite de 60 (sessenta) meses, mediante termo Aditivo e em conformidade com o disposto no inciso I do art. 57, da Lei nº 8.666/93, caso haja alteração do prazo estabelecido no art. 20-A da Lei nº 10.260/2001” (grifo nosso).

Com isso, a recomendação emanada no Relatório de Auditoria nº 201108853 voltava a ser atendida. Passado o prazo legal, o contrato se tornou sem efeito. De acordo com o Ofício nº 0103/2013/DEFUS/SUFUS, de 17/07/2013, o FNDE assumiu integralmente o trabalho de agente operador do FIES em 01/07/2013.

A migração de toda a operação do FIES para o FNDE segregou as funções de Agente Operador e Financeiro acumuladas pela CAIXA e atendeu ao dispositivo legal previsto no art. 20-A da Lei 10.260/2001 e ao princípio constitucional da economicidade, na medida em que os pagamentos das atividades de agente operador à CAIXA não serão mais necessários.



2.1.1.5 CONSTATAÇÃO



Falta de recebimento dos repasses atinentes ao risco de crédito do agente financeiro CAIXA em 2012.

Fato

O TCU, ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 - 2ª Câmara, no qual fez as seguintes determinações:

“1.5. Determinações:

1.5.1. à Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) que, no prazo de 60 (sessenta) dias, avalie se os repasses efetuados pela Caixa Econômica Federal (CEF), atinentes ao risco de crédito, foram incorporados ao FIES e, em caso negativo, adote as providências para que o Fundo seja creditado dos valores devidos, devendo informar a este Tribunal, no prazo supra, o resultado das medidas indicadas;

1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

1.5.2.1. repasse parcial do risco de crédito do agente financeiro ao FIES (constatação 2.0.1.2 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);
(...)”

No item 2.0.1.2 do relatório de auditoria 209229 da CGU (contas de 2007), foi feita a seguinte recomendação:

“Recomendamos à CAIXA que, tendo em vista o agente financeiro ser considerado devedor solidário em 20% da inadimplência, tome as providências cabíveis no sentido de implementar o restante do repasse do risco de crédito do Agente Financeiro, ou seja, dos valores cabíveis referentes ao período posterior ao ano de 1999, à conta específica do FIES, levando em conta a aplicação de juros e correção monetária nesses valores.”

Cabe observar que, mediante alteração promovida no art. 5º, VI, da Lei 10.260/ 2001 pela Lei 11.552/2007, o risco de crédito que compete ao agente financeiro passou a ser de 25%. Posteriormente, a participação do agente financeiro no risco deixou de existir, com alteração promovida pela Lei 12.202/2010.

De acordo com o item 3.1.2.2 do relatório de auditoria nº 201108853 da CGU, relativo às contas de 2010, três repasses concernentes ao risco de crédito foram efetuados pelo agente financeiro CAIXA ao FIES desde a constatação que originou a demanda do TCU. O primeiro destes repasses foi realizado em 01/04/2008, no valor de R\$ 13.230.283,98 (número de transferência 504569 - documento SIAFI 2008NS000105). O segundo ocorreu em 30.12.2008, no valor de R\$ 56.983.764,65, lançado no sistema SIAFI por meio das Notas de Lançamento de Sistema 2008NS000386 e 2008NS000387 (Unidade Gestora 155002/FIES, gestão 00001/Tesouro Nacional), regularizadas, no dia seguinte, por meio dos documentos 2008NL000062 e 2008NL000063.

Quanto ao último dos repasses registrados, assim dispôs o relatório de auditoria nº 201108853 da CGU:

“Desde janeiro/2009, a CAIXA não havia efetuado novos repasses de risco de crédito do agente financeiro para o FIES. Em maio/2011, ela informou à SESu e à CGU que:



- não efetuou o repasse do risco de crédito para o FIES previsto para dezembro/2010 [conforme havia informado no Ofício nº 846/2010/SUFUS/GEFUS, de 31.8.2010];
- o repasse ocorreria em 30.6.2011.

(...)

Em 30.6.2011, a CAIXA realizou o repasse de risco de crédito que ela havia informado em maio/2011, mas o valor foi maior (R\$ 33.363.168,13), lançado no sistema SLAFI por meio da Nota de Lançamento de Sistema 2011NS000123 (Unidade Gestora 155002/FIES, gestão 00001/Tesouro Nacional).

Por meio do Ofício nº 576/2011/DIPES/SESu/MEC, de 15.7.2011, a SESU apresentou a esta Controladoria sua manifestação, confirmando o pagamento de R\$ 33.363.168,13 ao FIES, por meio de apresentação de documentação pertinente, de acordo com o Ofício nº 0376/2011/SN Fundos de Governo, de 1º de julho de 2011, da Caixa Econômica Federal. Destacou, ainda, que para a realização desta transação, a CAIXA, baseou-se nos 20% da base de cálculos para contratos assinados até 19 de novembro de 2007, conforme a Lei nº 10.260/2011, bem como nos 25% da base de cálculo para contratos assinados a partir de 20 de novembro de 2007 (inclusive), conforme a Lei nº 11.552/2007, atendendo, assim, o disposto na legislação pertinente ao risco do financiamento, na condição de devedor solidário.

A SESU informou, ainda, a esta Controladoria, em atenção à determinação, exarada pelo TCU no Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, o envio àquele egrégio Tribunal do Ofício nº 566/2011/DIPES/SESu/MEC, por meio do qual foi apresentada a avaliação da SESU sobre as providências adotadas pela CAIXA, em atendimento ao item 1.5.1 do citado Acórdão.

No item 4.1.6.8 do relatório de auditoria RA Auditoria Regional Brasília/DF 384/12 #20, de 21/05/2012, a Auditoria Interna da CAIXA informou a metodologia de apuração do valor do repasse de risco de crédito efetuado em 30/06/2011:

“O valor do último repasse também foi apurado de forma manual, tendo sido efetuado em JUN 11 e alcançaram (sic) os contratos inadimplidos até 30 ABR 11.”

Embora a participação dos agentes financeiros na condição de devedores solidários do risco do financiamento tenha deixado de existir a partir de 14 de janeiro de 2010, conforme as alterações no art. 5º, VI, da Lei 10.260/2001, promovidas pela Lei 12.202/2010, permanecem suas responsabilidades relativas aos contratos firmados até esta data.

Quanto a estas responsabilidades, a Auditoria Interna da CAIXA registrou no relatório de auditoria RA Auditoria Regional Brasília/DF 384/12 #20, de 21/05/2012, o seguinte relato, que sumariza a situação atual dos repasses do risco de crédito para o FIES:

“4.1.6 - Risco de Crédito:

4.1.6.1 – No Relatório de Auditoria-RSN Auditoria Curitiba/PR 172/10, foi apontado o não cumprimento pela CAIXA, da determinação contida na Circular Caixa 358/05, de 08 SET 05 no que diz respeito a repassar ao FIES, no 3º dia útil do mês subsequente, o valor correspondente ao somatório dos saldos devedores apurados no sexagésimo dia de inadimplência dos financiamentos contratados.

4.1.6.2 – A referida determinação vinha sendo descumprida desde 2005, quando da publicação da referida Circular, tendo a Caixa efetuado apenas 02 (dois) repasses do risco de crédito ao FIES

(...)

4.1.6.5 – Constatamos que o Sistema de Aplicações (SIAP) encontra-se adequado à legislação, provisionando percentuais diferenciados, sendo a provisão do risco de crédito CAIXA de 20% para contratos assinados até 19 NOV 07 e de 25% para contratos assinados entre 20 NOV 07 a 14 JAN 10.

4.1.6.7 – Com relação ao repasse do risco de crédito para o Agente Operador do FIES, constatamos que a CAIXA permanece descumprindo a determinação prevista na Circular CAIXA 358, tendo sido efetuado apenas mais um, além dos 02 já mencionados do subitem 4.1.6.2, deste relatório.

(...)

4.1.6.9 – A rotina automática de repasse do risco de crédito para os contratos inadimplentes há mais de 360 dias encontra-se pendente de especificação contábil e, segundo a GEARB, somente após essa etapa será possível formalizar a abertura de demanda no Portal de Demandas para a Tecnologia da Informação (SIGTI).

Nos subitens 4.1.6.10 e 4.1.6.11 deste mesmo relatório, foi definido um cronograma para implantação de rotina automática de repasse do risco de crédito e informada a previsão de conclusão deste trabalho para 30/12/2012, “com possibilidade de comprometimento do prazo caso existam novas demandas priorizadas pelo FNDE/MEC”. Como é possível notar, o cronograma está atrasado.

Questionada, em decorrência dos trabalhos de auditoria anual de contas de 2012, a CAIXA informou, por meio do Ofício nº 071/2013/GEFUS, de 14/06/2013, que não foram efetuados novos repasses de Risco de Crédito após junho de 2011.

Deste modo, apesar dos repasses parciais efetuados até o momento e das alterações legislativas, estão pendentes de atendimento as recomendações da CGU exaradas em 2007 no Relatório de Auditoria 209229, bem como a determinação contida no item 1.5.1 do Acórdão TCU nº 3078/2010 - 2ª Câmara, no que concerne a contratos formalizados até 14 de janeiro de 2010, cuja caracterização como inadimplidos tenha ocorrido após 30 de abril de 2011.

Causa

Ausência de rotina por parte do agente financeiro Caixa Econômica Federal, objetivando o repasse mensal do risco de crédito ao FIES, conforme determinação contida na Circular Caixa 358/05, de 08/09/2005. Falta de atuação do agente operador Caixa Econômica Federal em exigir tais repasses tempestivamente. Supervisão do MEC pouco atuante.

Manifestação da Unidade Examinada

A SESu encaminhou a demanda deste item à Caixa Econômica Federal, que por meio do Ofício nº 071/2013/GEFUS, de 14/06/2013, se posicionou conforme transcrito a seguir:



“4.1 - De acordo com informações obtidas junto à área gestora do Agente Financeiro do FIES na CAIXA, “... não foram efetuados novos repasses de Risco de Crédito FIES (Agente Financeiro) após junho de 2011.”

4.1.1 – “A não realização de novos repasses após junho de 2011 justifica-se pela iminência de implantação da rotina automatizada de repasses de Risco de Crédito, que possibilitaria maior controle sobre a rotina mitigando riscos operacionais.”

4.1.1.1 – “Esclarecemos que houve atrasos na implantação da demanda, (atualmente prevista para 30/07/13) por conta do surgimento de demandas prioritárias de adequação dos sistemas CAIXA, impostas pelo novo Agente Operador FNDE/MEC.”

Análise do Controle Interno

Conforme relatado no relatório de auditoria RA Auditoria Regional Brasília/DF 384/12 #20, de 21/05/2012, o Sistema de Aplicações (SIAPI) da CAIXA encontra-se provisionando valores atinentes ao risco de crédito adequadamente. Contudo, conforme informado no item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201108853 da CGU (côntas de 2010), este sistema possui caráter sigiloso, pois contempla todas as operações de crédito da CAIXA, inclusive as do FIES. Desta forma, faz-se urgente a implantação da rotina automatizada de repasses do risco de crédito, cuja conclusão está sendo estimada pela CAIXA para 30/07/2013, conforme Ofício nº 071/2013/GEFUS, de 14/06/2013.

A migração de toda a operação do FIES para o FNDE, prevista no art. 20-A da Lei 10.260/2001, também é fundamental para a consecução dos objetivos do Fundo, pois segregará as funções de agente operador e financeiro acumuladas pela CAIXA, permitindo o estabelecimento contratual de níveis de serviço adequados e eventuais sanções pelo seu descumprimento.

É importante destacar que os repasses do risco de crédito correspondentes aos contratos firmados até 14/01/2010 devem ocorrer mensalmente, conforme determinação contida na Circular Caixa 358/05, de 08/09/2005. Conforme já destacado no Relatório nº 201108853 da CGU, relativo às côntas de 2010, se os repasses tivessem ocorrido de forma rotineira, contribuiriam para os resultados do FIES, pois tais recursos e os rendimentos financeiros obtidos poderiam ser utilizados para o pagamento de despesas com a concessão de financiamentos e com a quitação de taxas de administração, tendo em vista o que dispõe a Lei 10.260/2001 sobre as receitas do Fundo:

“Art. 2º Constituem receitas do FIES:

(...)

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

(...)

VIII – outras receitas. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

(...)

§ 2º As disponibilidades de caixa do FIES deverão ser mantidas em depósito na conta única do Tesouro Nacional.”



Cabe observar, ainda, que, na ocasião da auditoria de contas de 2010, o repasse do risco de crédito havia acabado de ser realizado, ensejando apenas o registro de uma informação por parte desta CGU. Entretanto, permanecerá o risco de que os repasses não ocorram enquanto a rotina automatizada não for implantada, a exemplo do que foi detectado durante esta auditoria anual de contas de 2012.

Recomendações:

Recomendação 1: 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 falta de repasse de valores atinentes ao risco de crédito e adotar as providências necessárias para que o Fundo seja creditado, no prazo de 60 dias, dos valores devidos.

Recomendação 2: 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 rotina mensal de repasse do risco de crédito.

Recomendação 3: Ao Presidente do FNDE, agente operador do FIES, estabelecer Acordo de Nível de Serviço 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.

Recomendação 4: Ao Secretário de Educação Superior do MEC, agente supervisor do FIES, que acompanhe a implantação das medidas necessárias à efetivação mensal dos repasses de risco de créditos vencidos e vincendos.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Falta de posicionamento da STN quanto à metodologia de precificação da carteira do PCE adotada pela CAIXA.

Fato

O TCU, ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 - 2ª Câmara, no qual fez a seguinte determinação:

"1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

(...)

1.5.2.7. falta de definição do real preço de compra da carteira do PCE e a quem compete o risco de perda financeira (constatação 2.0.1.1 do Relatório de Auditoria n.º 209230, especialmente no que toca à reprecificação da carteira do PCE efetivada pela CEF);"

A extinção do PCE ocorreu em 30/12/2009 e questionamentos relativos à precificação de sua carteira já vinham sendo realizados antes desta data, conforme relatado, por exemplo, no

item 2.0.1.1 do relatório de auditoria nº 209230, referente às contas de 2007, e no item 2.2.2.1 do relatório de auditoria da CGU nº 224794, referente às contas de 2008.

A pendência mencionada no item 1.5.2.7 do Acórdão TCU 3078/2010 - 2ª Câmara foi objeto de questionamentos à SESu e à CAIXA durante a auditoria de contas do exercício de 2010. Em resposta, por meio do Ofício nº 293/2011/DIPES/SESu/MEC, de 9.5.2011, a SESu informou o seguinte:

“Em atendimento ao citado item, referente à apresentação de cópia da resposta da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda ao Ofício nº 833/2010/DIPES/SESu/MEC, de 5.10.2010, e de outros documentos e informações que demonstrem o posicionamento da STN relativo à definição do real preço de compra da carteira do Programa de Crédito Educativo (PCE) e ao respectivo risco de perda financeira, informamos que o citado expediente foi reiterado por meio dos Ofícios nº 214/2011/DIPES/SESu/MEC e nº 281/2011/SESu/MEC.”

A resposta da CAIXA sobre o assunto foi apresentada por meio do Ofício nº 260/2011/SN Fundos de Governo, de 13.5.2011, no qual foi transcrita “informação recebida da área que conduz a negociação junto à STN”:

“Relativamente ao assunto em comento, informamos que foram realizados pontos de controle entre os técnicos da CAIXA e da STN, no intuito de clarificar a metodologia utilizada pela CAIXA para efetuar o levantamento do real preço de aquisição da carteira do PCE.

Restou definido que a STN promoveria as análises e estudos pertinentes e repassaria posteriormente, suas conclusões; estando a CAIXA ainda aguardando o referido posicionamento.”

Durante a auditoria de contas do exercício de 2012, solicitou-se novamente informar se houve manifestação da STN a respeito da precificação da carteira do PCE. A CAIXA, por meio do Ofício nº 074/2013/GEFUS, de 18/06/2013, esclareceu que a “Unidade gestora do processo de negociação” não recebeu manifestação da STN sobre a metodologia utilizada pela CAIXA para levantamento do preço de aquisição da carteira do PCE, conforme transcrição a seguir:

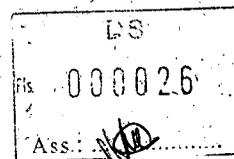
“1 - Em atenção ao item 18 da Solicitação de Auditoria nº 201306221/003, informamos a V.Sa. que, conforme esclarecimento recebido da Unidade gestora do processo de negociação, a CAIXA não recebeu “... manifestação da STN sobre a metodologia utilizada pela CAIXA para levantamento do preço de aquisição da carteira do Programa de Crédito Educativo – PCE.”

1.1 – Tal Unidade acrescentou também que, considerando o tempo decorrido sem manifestação, os entendimentos serão retomados com a STN.”

A SESu encaminhou o Ofício nº 803/2013-DIPES/SESu/MEC, de 22/07/2013, no qual encaminha cópia do Ofício nº 127/2013-GAB/SESu/MEC, também de 22/07/2013, solicitando à Secretaria do Tesouro Nacional informação sobre o reposicionamento do valor da carteira de créditos concedidos no âmbito do PCE.

A CAIXA, desde a extinção, obtém receitas decorrentes dos pagamentos dos contratos de clientes que liquidam seus créditos e mantém ativas as ações de execução de dívidas já ajuizadas. Esta questão interessa ao FIES, pois encargos e sanções cobrados no âmbito do

PCE também constituem receitas do Fundo, conforme dispõe a Lei 10.260/2001, art. 2º, inciso V.



2.1.1.7 INFORMAÇÃO

Permanência de pendências relativas à Caixa Econômica Federal e à Secretaria de Educação Superior do MEC das determinações exaradas pelo TCU no Acórdão 758/2007.

Fato

O TCU, ao julgar as contas de 2007 do FIES, emitiu o Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara, no qual fez a seguinte determinação:

“1.5. Determinações:

(...)

1.5.2. à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Programa de Crédito Educativo (FIES/PCE), manifestação a respeito dos seguintes pontos:

(...)

1.5.2.3. falta de atesto nas faturas referentes a pagamento de taxa de administração. Falta de acompanhamento e avaliação das providências tomadas pela Caixa face às determinações exaradas pelo TCU. Descumprimento do acórdão 758/2007 – 1ª Câmara – TCU (constatação 2.0.2.3 do Relatório de Auditoria do Controle Interno nº 209229);”

O relatório nº 2011088853 da CGU, relativo às contas de 2010, observou que a questão da falta de atesto nas faturas de pagamento das taxas de administração do PCE, mencionada no item 1.5.2.3 acima transcrito, bem como os subitens 2.1.2, 2.2, 2.4 e 3.1 do Acórdão 758/2007 – 1ª Câmara, perderam seu objeto com a implantação de rotina operacional pela CAIXA relativa aos encargos e sanções do Programa de Crédito Educativo (PCE) e a liquidação/extinção do referido programa.

A seguir, transcrevemos as determinações exaradas no Acórdão 758/2007 – 1ª Câmara, que ainda permanecem pertinentes:

“2. à Caixa Econômica Federal que:

2.1. com o respaldo da documentação comprobatória pertinente, no prazo de 90 (noventa) dias:

2.1.1. repasse para a conta específica do Fies, no Siafi, o provisionamento realizado em função da obrigatoriedade de assunção, pelo agente financeiro, do financiamento equivalente a 20% da inadimplência dos contratos;

(...)

2.1.3. compatibilize os saldos contábeis dos sistemas Siapi e Sifes com os do Siafi, bem como promova os acertos entre as contas do ativo e de receita do Siafi, a fim de que os

valores registrados nos sistemas reflitam as posições financeiras e patrimonial do Fies, transferindo, se for o caso, os recursos apurados em razão de eventual divergência encontrada para a conta de receita do Fundo no Siafi;

2.1.4. repasse ao Fies os valores cobrados indevidamente a título de taxa de administração em função das inconsistências identificadas nos saldos contábeis do Fundo;

(...)

2.3 permita o acesso ao agente supervisor, SESu/MEC, ao Siapi, para possibilitar o acompanhamento da cálculo da taxa de administração do Fies;

(...)

3. à SESu/MEC que:

(...)

3.2. acompanhe e avalie as providências adotadas pela Caixa Econômica Federal em atendimento às determinações indicadas no item 2 acima.”

Foi verificado que a situação atual das determinações expedidas à CAIXA é a seguinte:

Quadro 12 - Situação das determinações do Acórdão TCU 758/2007 – 1ª Câmara direcionadas à CAIXA	
Item	Verificação
2.1.1	Foram realizados três repasses do risco de crédito ao FIES, tendo o último ocorrido em 30/06/2011. Continua pendente a implantação de rotina automatizada da CAIXA para tal finalidade.
2.1.3 e 2.1.4	A regularização das situações apontadas nestes dois itens depende da realização de conciliação contábil ainda não finalizada e com previsão de conclusão atualizada para 30/07/2013.
2.3	A CAIXA informou em maio de 2011 e em ocasiões anteriores que há inviabilidade do acesso ao sistema SIAPÍ por representantes do MEC para acompanhar o cálculo das taxas de administração do FIES porque é um sistema que contém informações de caráter sigiloso, pois não contempla somente as operações de crédito do FIES. Esse assunto foi abordado no item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria CGU nº 201108853 (contas 2010). Conforme informações prestadas pela CAIXA, a conciliação relativa às taxas de administração será realizada em conjunto com a conciliação contábil de que tratam os itens 2.1.3 e 2.1.4 do Acórdão 758/2007 – 1ª Câmara.

Fontes: Relatórios de Auditoria da CGU nº 224759 (contas 2008 do FIES), nº 243959 e nº 243951 (contas 2009 do FIES e do PCE, respectivamente), nº 201108853 (contas 2010 do FIES), Ofício nº 185/2013- GAB/SESu/MEC-mfm, de 29/04/2013, e solicitações de auditoria relativas às contas de 2012.

Em relação à determinação expedida para a SESu/MEC, o acompanhamento relativo aos itens 2.1.3, 2.1.4 e 2.3 do Acórdão 758/2007 – 1ª Câmara se dá por meio do monitoramento das próprias determinações do TCU e de recomendações da CGU, bem como de seu Plano de Providências Permanente. A título de exemplo, destacam-se os expedientes mencionados no item 5.1.1, ordem 3, do Relatório de Gestão do FIES de 2012. Podemos mencionar, ainda, o acompanhamento dos itens 5.1.1, ordens 5 e 6, e 5.1.3, ordens 1 e 2, do mesmo relatório e o Ofício nº 185/2013- GAB/SESu/MEC-mfm, de 29/04/2013, utilizado para compor o quadro anterior.



Quanto ao item 2.1.1, à época do último relatório de auditoria de contas, em 2010, havia acabado de ser realizado um repasse de risco de crédito ao FIES. A SESu, desde então, não encaminhou ofícios à CGU que tratem especificamente deste item ou que detalhem avanços relativos aos repasses do risco de crédito.

Permanece a necessidade de que a SESu, com o apoio técnico do FNDE, se for o caso, enfatize (mantendo ou aprimorando) o acompanhamento e/ou a avaliação das seguintes providências:

- a) Implantação do repasse do risco de crédito automático pela CAIXA;
- b) realização pela CAIXA de conciliação contábil dos valores do Fundo e implementação das funcionalidades em seus sistemas informatizados;
- c) encerramento da atuação da CAIXA como Agente operador do FIES e exercício integral pelo FNDE deste papel, no prazo estipulado legalmente; e
- d) viabilização, por meio do SisFIES, de acesso às informações que respaldem a conferência dos valores das faturas de pagamento de taxa de administração do FIES para a realização dos respectivos atestos.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Deteção pela auditoria interna do FNDE de repasse de parte do valor financiado ao próprio beneficiário do FIES, em prática não respaldada pela legislação do Fundo.

Fato

No relatório de Auditoria Interna nº 16/2011 do FNDE, publicado em 2012, são realizadas as constatações transcritas a seguir:

“1.3. Identificação de contrato com valor irreal pelo SisFIES.

Fato:

O Sistema informatizado do FIES detectou mensalidade no valor de R\$ 7.457,00 (sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais) para o curso de Pilotagem Profissional de Aeronaves, código 115762, que de acordo com a metodologia do SisFIES foge do valor médio. Destarte a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/MEC enviou formalização de denúncia à SETEC/MEC. O valor “irreal” é a denominação atribuída pela DTI ao detectar contratos com valor fora do padrão do Sistema.

(...)

Manifestação do Gestor:

A faculdade em tela esclareceu que a divergência das mensalidades se dá pela variação do valor e da quantidade de horas de voo, pois o aluno pode optar onde realizará as aulas práticas, uma vez que a IES não possui convênio com aeroclubes nem estrutura para as

aulas práticas. Outrossim, a UNA viabilizou o custeio dessas horas de voo ressarcindo o beneficiário do FIES quando da apresentação da nota fiscal das referidas aulas.

Análise da Equipe:

Inicialmente cumpre destacar que a mensalidade do módulo teórico tem valor definido pela IES em edital, situação onde não foram identificadas irregularidades. Entretanto, embora haja previsão para utilização do financiamento do FIES com o referido curso, identificou-se uma lacuna na legislação quanto à realização das chamadas "horas de voo", indispensáveis ao mesmo.

(...)

1.6. Repasse de parte do valor financiado ao beneficiário do FIES.

Fato:

Por não contar com estrutura para as aulas práticas de voo, nem convênio, a Faculdade UNA reembolsa o valor das aulas práticas aos alunos do curso de Piloto Profissional de Aeronavês, realizadas fora da instituição, ao beneficiário do FIES mediante apresentação da nota fiscal.

Evidências:

Inspeção "in loco".

É importante destacar a relevância da execução de rotinas para detecção de valores improváveis de mensalidade e da realização de monitoramento, por meio de questionamentos, auditorias e demais ações de controle, a fim de evitar eventuais desvios de finalidade na aplicação de recursos do FIES.

No tocante ao curso, há evidência de que a instituição de ensino responsável não teria condições de ministrá-lo, haja vista a realização de módulo em aeroclube, sem a supervisão da mesma.

Indagada sobre quais as providências adotadas em decorrência do referido trabalho, entre outros realizados pelo FNDE, a SESu se posicionou conforme a seguir, por meio do Memorando nº 664/2013-DIPES/SESu/MEC, de 20/06/2013, cuja cópia foi anexada ao Ofício nº 632/2013 – CGLNES/GAB/SESu/MEC, de 21/06/2013:

"3. No que concerne ao item 24, que versa sobre as inspeções in loco realizadas em instituições de ensino superior participantes do Fies para atendimento da demanda Extra-PAINT (Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2011) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, das quais decorreram os Relatórios de Auditoria Interna nºs 11, 16, 17 e 18/2011, informamos o que se segue.

(...)

6. As instituições inspecionadas foram notificadas por meio dos Ofícios nºs 746, 747, 748, 749, 750 e 751/CGRAG/DIPES/SESU/MEC (anexo III) a regularizar as situações ainda pendentes.



7. No que concerne às recomendações ao FNDE apontadas nos respectivos relatórios, informamos que esta autarquia foi notificada a prestar esclarecimentos quanto às providências adotadas para o atendimento das mesmas, por meio do Ofício nº 754-DIPES/SESu/MEC (anexo IV).”

No Ofício nº. 751/2013-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 19/06/2013, destinado à instituição de ensino inspecionada, destaca-se o seguinte:

“1. Considerando a supervisão in loco realizada nesta instituição de ensino superior – IES, no período de 2 e 3 de maio de 2011, pelo Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em decorrência do atendimento à demanda Extra PAINT/2011 (Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna) no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, vimos solicitar esclarecimentos e apresentar as recomendações apontadas na mencionada ação, solicitando o encaminhamento das providências adotadas, no prazo de 3 (três) dias, contados do recebimento deste ofício.

(...)

3. No que concerne ao curso de Pilotagem Profissional de Aeronaves, solicitamos esclarecimentos sobre o custo de sua mensalidade, bem como o envio de 3 (três) contratos de prestação de serviços educacionais firmados com alunos do referido curso nos anos de 2011, 2012 e 2013.”

No Ofício nº. 754/2013-CGRAG/DIPES/SESu/MEC, de 20/06/2013, destinado ao FNDE, destaca-se o seguinte:

“1. Fazemos menção às inspeções in loco realizadas por essa autarquia para atendimento da demanda Extra PAINT/2011 (Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna) no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, que deram origem aos relatórios de auditoria 11/2011, 16/2011, 17/2011 e 18/2011, os quais foram encaminhados à Secretaria de educação Superior – SESu/MEC para providências.

2. Neste sentido, considerando que este Ministério atua como agente supervisor das operações do Fies, solicitamos esclarecimentos sobre providências adotadas acerca das recomendações à essa autarquia, constantes dos referidos relatórios, quais sejam:

(...)

2. Realizar estudos com objetivo de viabilizar a normatização do tema registrado nas constatações; subitens 1.3 e 1.6 do Relatório 16/2011.”

Primeiramente, registra-se o fato de os ofícios da SESu terem sido emitidos após o término dos trabalhos de campo desta auditoria, denotando fragilidade quanto à tempestividade destas ações.

A SESu demonstra, por meio dos Ofícios, preocupação concernente ao caso específico, ao solicitar à instituição de ensino esclarecimentos sobre o custo da mensalidade e cópia de contratos, bem como a operacionalização do programa, ao solicitar ao FNDE estudos sobre a viabilidade de normatização do tema registrado nas constatações.

Ressalta-se, no entanto, que as propostas de aprimoramento legislativo do FIES competem ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo (Lei 10.260/2001, art. 3º, I).

Por fim, alguns riscos devem ser levados em consideração, conforme análise a seguir:

a) a prática não possui respaldo legal; entretanto, mostrou-se o meio encontrado pela instituição de ensino para possibilitar/aprimorar a formação de seus alunos. Na realidade, o que ocorre é a participação de uma entidade alheia aos instrumentos previstos no FIES (seja nos contratos firmados pelos estudantes, seja nos firmados pelas mantenedoras), que ministra “aulas práticas” necessárias à formação dos alunos e recebe recursos do Fundo indiretamente;

b) há captação de dinheiro pelo aluno com taxas de juros abaixo das usualmente praticadas pelo mercado (3,4% ao ano, conforme Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.842/2010), mediante o denominado “reembolso”, para o qual se exige apenas a apresentação de cópia da nota fiscal pelo beneficiário. Alia-se ao fato o longo prazo para o pagamento do financiamento, devido à carência de 18 meses para o início da fase de amortização (Lei 10.260/2001, art. 5º, IV), após o término do curso;

c) não é formalizado qualquer tipo de compromisso pela entidade que ministra o módulo fora da instituição de ensino;

d) o valor atribuído ao curso no SisFIES não passa de mera projeção, pois o montante efetivamente gasto com a formação acadêmica/profissional depende de onde e com que frequência os alunos exercem suas atividades fora da instituição de ensino. Da mesma forma, a publicidade relativa ao valor da mensalidade para o corpo discente é prejudicada; e

e) ocorre o aumento do risco de crédito, pois a instituição de ensino participa, na condição de devedor solidário, proporcionalmente ao total do financiamento (Lei 10.260/2001, art. 5º, VI, b e c), ao passo que seu patrimônio aumenta somente em um percentual deste valor, em decorrência da quantia repassada aos estudantes.

2.2.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Carta ao Cidadão

Fato

A Carta de Serviços ao cidadão foi instituída por meio do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, com o objetivo de “*informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público*”.

O FIES, na qualidade de programa destinado ao financiamento de estudantes, é um dos serviços a serem incluídos na Carta de Serviços ao Cidadão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE (agente operador dos contratos, vigentes a partir de 15/01/2010).



Com efeito, o Relatório de Gestão do FIES não traz informação sobre a implementação da referida Carta, tendo em vista que o Decreto nº 6.932/2009 é dirigido aos **“Órgãos e entidades do poder executivo federal”** e não aos **Fundos** de natureza específica, como o FIES.

Procedemos à consulta ao sítio eletrônico do FNDE, a fim de verificar o detalhamento das informações fornecidas sobre o FIES por esta autarquia em sua Carta de Serviços ao Cidadão.

Na página do FNDE na *internet*, consta uma listagem dos serviços oferecidos, em forma de *links*. O *link* relativo ao FIES remete diretamente à página do SISFIES, dentro do portal do MEC.

O Decreto nº 6.932/2009 (artigo 11, parágrafo 2º) estabelece que:

“§2º A Carta de Serviços ao Cidadão deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, em especial as relacionadas com:

- I - o serviço oferecido;
- II - os requisitos, documentos e informações necessários para acessar o serviço;
- III - as principais etapas para processamento do serviço;
- IV - o prazo máximo para a prestação do serviço;
- V - a forma de prestação do serviço;
- VI - a forma de comunicação com o solicitante do serviço; e
- VII - os locais e formas de acessar o serviço.

A título de consulta, verificou-se que, por meio das informações dispostas no SISFIES, o cidadão consegue ter acesso a todos os itens acima elencados.

A título de informação, existe também na página da CAIXA um *link* para a sua Carta de Serviços ao Cidadão, com as principais informações do programa e um *link* para simulação do financiamento.

2.2.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do atendimento às recomendações da CGU.

Fato

A metodologia utilizada para verificar o cumprimento das recomendações da CGU consiste 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 que já existiam ou foram emitidas durante a gestão 2012. Assim, atualizado o PPP, verificou-se a seguinte situação quanto ao atendimento das recomendações:

Quadro 13 – Atendimento às recomendações da CGU			
Item do Relatório (número e descrição sumária)	Recomendação	Situação Atual	Item deste relatório
Número do Relatório de Auditoria: 201108853 (Contas de 2010)			
3.2.1.1	001 A CAIXA, concluir a	Pendente de	2.1.1.2

Inconsistências de valores do FIES pendentes de regularização.	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).	atendimento, com impacto na gestão	
	002 A 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.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Monitorada via PPP
3.1.2.1 Correção de registros do FIES no SIAFI pendente de realização:	001 A SESu, informar ao TCU os resultados da conciliação de valores do FIES e da correção de registros mencionada no item 9.3 do Acórdão 415/2007 - Plenário.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	Monitorada via PPP
3.2.1.2	001 Ao FNDE, formalizar a contratação dos serviços de agente operador do FIES prestados pela CAIXA.	Atendida em 2011; tornou a ficar pendente em 2012; e foi atendida novamente em maio de 2013	2.1.1.4
Número do Relatório de Auditoria: 243950 (Contas de 2009)			
2.0.2.1 Processos administrativos de majoração de mensalidades de estudantes sem finalização.	001 A SESU, quanto aos processos formalizados, concluir a fase de instrução, emitir as decisões correspondentes, apresentar à CAIXA para regularização os processos relativos aos contratos que tiverem de ser ajustados, comunicar as decisões e providências tomadas aos interessados e, se for o caso, aplicar penalidades às IES, nos termos da Lei 9.784/1999 e da legislação do FIES.	Atendida parcialmente, sem impacto na gestão em relação à parte não executada	2.2.2.5
Número do Relatório de Auditoria: 224759 (Contas de 2008)			
1.0.2.5 Falta de adoção de medida prevista no item 1.1 do Acórdão TCU	002 A CAIXA, efetuar os ajustes operacionais que forem necessários para a devolução ou a compensação pelas instituições de ensino superior	Perdeu seu objeto	Não se aplica



2928/2008 – 1ª Câmara.	dos valores de mensalidades pagas a maior.			DS 000030 Ass: [assinatura]
---------------------------	---	--	--	-----------------------------------

Fonte: Plano de Provisões Permanente

As recomendações pendentes de atendimento decorrem de inconsistências contábeis refletidas nos sistemas informatizados da CAIXA, as quais foram objeto do Acórdão 3078/2010 – 2ª Câmara do TCU, exarado em decorrência do julgamento das contas de 2007 do FIES. Apesar de alterações efetuadas nestas recomendações, sobretudo em virtude de prazos e de alterações legislativas, nota-se que o grande lapso temporal decorrido sem atendê-las.

2.2.2.3 INFORMAÇÃO

Análise dos controles internos administrativos do processo relativo ao controle de recomendações e determinações emanadas pela CGU e pelo TCU.

Fato

Foram realizados questionamento e solicitações para verificar a qualidade e suficiência dos controles internos relativos ao processo de acompanhamento das recomendações e determinações emitidas pela CGU e pelo TCU, que tenham sido instituídos pelos agentes operadores e supervisor do FIES.

O acompanhamento e a respectiva resolução das recomendações e determinações demonstram a efetividade do elemento “monitoramento” dos controles internos administrativos, na medida em que promove a implantação de melhorias e a diminuição de riscos. Neste sentido, há preocupação por parte desta equipe de auditoria por não ter havido atendimento a nenhuma recomendação do TCU no exercício, conforme consta do item 5.1 do Relatório de Gestão do FIES. O índice de atendimento à CGU também é baixo, conforme consta do quadro do item 2.2.2.2 deste relatório de auditoria.

Quanto ao “ambiente de controle”, foi questionado se havia rotinas de acompanhamento e atendimento às determinações da CGU e TCU em relação ao FIES e se estavam definidos em normativos internos os responsáveis pelo processo. Foram solicitadas cópias destes normativos.

O FNDE informou que “as rotinas de acompanhamento e atendimento de determinações e recomendações oriundas dos órgãos de controle, fiscalização e segurança, relativamente ao FIES, estão contidas na Portaria FNDE nº 649, de 28 de novembro de 2012”, e encaminhou cópia desta Portaria, na qual estão definidas as unidades responsáveis pelo processo.

A CAIXA informou que “mantém rotina de acompanhamento do atendimento das determinações/recomendações do TCU e CGU, por meio do Sistema de Auditoria – SIAUD, para todas as unidades Jurisdicionadas, inclusive o FIES”. Encaminhou cópia dos seus manuais normativos AE001 – “Auditoria Interna” e AE047 – “Atendimento aos Órgãos de Controle, de Fiscalização e Estatutários, Auditoria Independente e Agente Supervisor”. O primeiro destes documentos define os fundamentos, a regulamentação e as diretrizes de relacionamento institucional da Auditoria Interna da CAIXA, com definições das suas atividades, planos de ação e agendas de compromisso. O segundo, mais específico, tem por objetivo padronizar, orientar e acompanhar o atendimento às demandas oriundas do Conselho Fiscal, do Conselho de Administração, do Comitê de Auditoria, da Auditoria

Independente, do Tribunal de Contas da União, da Controladoria-Geral da União e do Banco Central do Brasil, com normas e procedimentos de recepção e direcionamento de demandas e definição de responsabilidades.

A SESu/MEC informou que, por meio da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação – DIPES, “*mantém monitoramento das deliberações exaradas pelos órgãos de controle interno e externo da execução do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. As determinações/recomendações são analisadas e medidas são desenvolvidas de modo a atendê-las com eficácia*”. Contudo, não apresentou documento formalizado que justifique uma rotina estabelecida.

Quanto à “avaliação de riscos”, solicitamos informar se existe identificação de riscos no que concerne ao tempestivo atendimento das recomendações e determinações, sobre medidas compatíveis à avaliação de riscos e quanto à existência de indicadores monitorando a implementação das recomendações e das determinações da CGU e do TCU.

O FNDE entende que a manifestação destes pontos compete à SESu/MEC, agente supervisor do FIES.

A CAIXA informou que “*estabelece regras e procedimentos para mitigar riscos operacionais ou corrigir erros e/ou falhas em processos, produtos e serviços identificados nos trabalhos de órgãos fiscalizadores, auditorias internas e externas, visando minimizar as perdas financeiras*” e que “*dispõe de instrumento para avaliação de desempenho das unidades da Matriz denominado AvCAIXA e, dentre os indicadores utilizados, consta o indicador “atendimento dos apontamentos dos órgãos de fiscalização e controle e auditoria independente no prazo”, que tem por finalidade acompanhar, mensalmente, o percentual de apontamentos atendidos ou não no prazo pelas unidades gestoras da Matriz*”.

A SESu/MEC informou que “*gerenciando os riscos da implementação das mencionadas deliberações no âmbito das atividades desenvolvidas pela unidade jurisdicionada, os prazos são acompanhados e, na impossibilidade de implementar as mencionadas medidas tempestivamente, dilações são solicitadas por meios oficiais, aos órgãos de controle*”.

Devemos lembrar que a avaliação de risco não envolve apenas prazos e índices de atendimento, mas também reflexão relativa à potencialidade de cada fragilidade diagnosticada e priorização de seu atendimento.

2.2.2.4 INFORMAÇÃO

Falta de tempestividade no envio do processo de contas à CGU.

Fato

O encaminhamento do processo administrativo 23000.008427/2013-84, relativo às contas de 2012 do FIES, a esta CGU só ocorreu em 24/05/2013, conforme consta de Despacho à folha 8 do referido processo, denotando não conformidade ao item 5.2.1 da Portaria CGU nº 133, de 18/01/2013:

“5.2) DA FASE DE FORMALIZAÇÃO E ENCAMINHAMENTOS DO PROCESSO ANUAL DE CONTAS



5.2.1) As peças previstas nos incisos I e III do art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 deverão ser apresentadas pelas UJ por meio de processo administrativo ao órgão de controle interno competente, com antecedência mínima de cinco e vinte dias em relação às datas limite para protocolização final junto ao TCU.

(...)

DS
Fis: 000031
Ass.: 

5.2.1.2) A antecedência mínima contida no item 5.2.1 visa a propiciar:

- i. as providências, pelo órgão de controle interno, de realização da auditoria anual de contas e emissão do relatório, certificado de auditoria e parecer do dirigente do controle interno; e
- ii. a emissão, pelo respectivo Ministério supervisor, do pronunciamento ministerial atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas nas peças do controle interno competente, sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade jurisdicionada em tempo hábil.

(...)

5.2.2) O descumprimento dos prazos estabelecidos nesta Norma de Execução poderá ensejar registro no relatório de auditoria anual de contas e ressalva no certificado de auditoria do dirigente máximo da UJ responsável pelas contas que serão julgadas pelo Tribunal, exceto nos casos em que tenha havido a concessão de prorrogação, pelo TCU, do prazo de entrega final."

O prazo previsto na DN TCU 124/2012 para protocolização final do processo de contas junto ao TCU é 31/07/2013; não há no processo 23000.008427/2013-84 solicitação formalizada de prorrogação de prazo. Contudo, o Relatório de Gestão do FIES foi encaminhado ao referido Tribunal de forma tempestiva, em meio informatizado.

2.2.2.5 INFORMAÇÃO

Atendimento parcial da SESu relativo aos processos decorrentes de denúncias sobre majoração indevida de mensalidades. Perda de objeto relativamente à recomendação expedida para a CAIXA.

Fato

O item 2.0.2.1 do Relatório de Auditoria nº 243950 da CGU, relativo às contas de 2009 do FIES, tratou de 29 processos administrativos sem finalização, relativos a majoração indevida de mensalidade de estudantes que contrataram o FIES. A recomendação 2 deste item já havia sido considerada atendida pela CGU no trabalho desenvolvido durante a auditoria anual de contas de 2010, conforme consubstanciado no item 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201108853. A recomendação 1, que havia sido considerada pendente, é transcrita a seguir:

"À SESu, quanto aos processos formalizados, concluir a fase de instrução, emitir as decisões correspondentes; apresentar à CAIXA para regularização os processos relativos aos contratos que tiverem de ser ajustados, comunicar as decisões e providências tomadas aos interessados e, se for o caso, aplicar penalidades às IES, nos termos da lei 9.784/1999 e da legislação do FIES"

O TCU também já havia se posicionado em relação ao assunto por meio do Acórdão 4.691/2011 – 1ª Câmara, no qual afirmou que “a omissão ou morosidade no processamento de denúncias, a exemplo da situação descrita no item 2.0.2.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 243950, da Controladoria-Geral da União, pode caracterizar violação a dever funcional, sujeitando os responsáveis à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, além das sanções disciplinares cabíveis, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.”

A SESu informou à CGU e ao TCU, por meio dos Ofícios nº 333 e 334/2012-GAB/SESu/MEC, ambos de 30/08/2012, que todos os processos foram finalizados e encontravam-se arquivados.

O quadro a seguir, detalha o posicionamento da SESu em relação aos motivos que levaram ao arquivamento dos processos:

Quadro 14 – Relação de processos de majoração de mensalidades arquivados pela SESu		
Motivo	Quantidade	Processos
Falta de instrução	1	23000.008576/2004-52*
Acordo com o estudante	19	23000.018296/2008-86
		23000.017630/2008-64
		23000.017639/2008-95
		23000.014928/2009-13
		23000.008599/2004-67
		23000.010032/2004-51
		23000.017631/2008-29
		23000.015017/2008-22*
		23000.018292/2008-06
		23000.015045/2009-21*
		23000.015043/2009-31
		23000.027108/2007-20
		23000.018290/2008-17
		23000.015046/2009-75
		23000.015019/2009-01
		23000.015044/2009-86
23000.017216/2008-75		
23000.013712/2008-50		
23000.014929/2009-68*		
Objeto prejudicado: não foi assinado financiamento	1	23000.010807/2004-98
Objeto prejudicado: nenhuma irregularidade	7	23000.010390/2004-63
		23000.015018/2009-58
		23000.017217/2008-10
		23000.018294/2008-97
		23000.018299/2008-10*
		23000.015336/2008-38
23000.015042/2009-97*		
Acordo judicial	1	23000.015047/2009-10*

* selecionados para análise *in loco*.

Em **negrito**, processos considerados pendentes durante a auditoria de contas de 2010.

Fonte: Ofícios nº 333 e 334/2012-GAB/SESu/MEC, ambos de 30/08/2012.



Foi realizada análise *in loco* de sete processos, selecionados de forma a avaliar motivos variados de arquivamento e que incluísse, necessariamente, ao menos dois dos sete processos considerados pendentes na auditoria de contas de 2010 (de uma amostra de doze realizada à época). Nesta amostra, foi verificado que:

- a) os motivos alegados para o arquivamento se coadunavam com as peças dos processos;
- b) o processo 23000.008576/2004-52 não possui definição clara dos denunciantes e foi arquivado porque *“o mesmo não está instruído de acordo com as exigências normativas”*, conforme relatado no Despacho nº 25/2010-DIPES/SESu/MEC, de 19 de abril de 2010. Não é informado, no entanto, quais seriam estas *“exigências normativas”*;
- c) os processos arquivados em decorrência de acordo com o estudante ou acordo judicial, apesar de satisfazerem ao pleito dos denunciantes ou de formalizarem sua desistência, não aprofundaram a análise de modo a *“aplicar penalidades às IES, nos termos da lei 9.784/1999 e da legislação do FIES”*, conforme sugerido na recomendação da CGU. Quanto a este apontamento, fazemos, ainda, as seguintes observações:

- i) o possível prejuízo decorrente da majoração de mensalidades não atinge apenas aos denunciantes, mas a todos os alunos da instituição de ensino que usufruem dos financiamentos do FIES e também ao próprio Fundo, na medida em que este desembolsa quantia maior do que a preconizada pelas normas, deixando de beneficiar outros estudantes;

- ii) a desistência ou renúncia por parte do denunciante não obriga a Administração Pública a arquivar o processo, conforme estabelecido no art. 51, §1º e §2º, da Lei 9.784/1999.

“Art. 51. O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.”

§ 1º Havendo vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem a tenha formulado.

§ 2º A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.”

No entanto, deve-se ressaltar que, em um processo de majoração de mensalidade mais recente, decorrente de denúncia veiculada em um portal da *internet*, houve a referida aplicação de penalidade. O Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação resolveu *“impossibilitar a mantenedora, Empreendimentos Culturais e Educacionais da Bahia Ltda., de aderir ao Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, pelo período de 3 (três) anos a partir da data da publicação desta decisão, sem prejuízo para os estudantes já beneficiados”*, conforme Despacho nº 04, de 17/05/2012, publicado no Diário Oficial da União de 18/05/2012, Seção 1, pág. 26.

Devido aos fatos apontados, considera-se parcialmente atendida a recomendação 1 do item 2.0.2.1 do Relatório de Auditoria nº 243950 da CGU, e, em função do tempo decorrido da abertura dos 29 processos, avalia-se ser pouco producente o seu eventual desarquivamento.

Por fim, a recomendação 2, exarada no item 1.0.2.5 do Relatório de Auditoria da CGU nº 224759, relativo às contas de 2008, perdeu seu objeto:



“À CAIXA, efetuar os ajustes operacionais que forem necessários para a devolução ou a compensação pelas instituições de ensino superior dos valores de mensalidades pagas a maior.”

Com o arquivamento de todos os 29 processos pelo MEC, e mediante as soluções adotadas, a recomendação perdeu seu sentido.

2.2.3 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

2.2.3.1 INFORMAÇÃO

Ausência de autoavaliação dos controles internos administrativos no Relatório de Gestão: Avaliação da análise crítica prestada à CGU.

Fato

Durante a avaliação da conformidade das peças do processo de contas, verificamos a ausência, no Relatório de Gestão do FIES, da avaliação dos controles internos administrativos, nos moldes do quadro A.3.1 da Portaria TCU nº 150, de 03 de julho de 2012. Tendo em vista a relevância do assunto e a obrigatoriedade deste elemento, conforme Quadro A1 do Anexo II da DN TCU nº 119, de 18 de janeiro de 2012, solicitamos à SESu/MEC:

a) apresentar o referido quadro e a respectiva análise crítica, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo, conforme disposto no art. 3º-A, I, da Lei 10.260/2001; e

b) no tocante ao quesito “Informação e Comunicação”, trazer análise por escrito específica quanto à suficiência, adequação, tempestividade, precisão e acessibilidade dos dados e informações obtidos junto aos agentes operadores que atuaram no exercício de 2012 (FNDE e CAIXA) e exemplo do uso destas informações na tomada de decisões administrativas, no planejamento das políticas públicas e na alteração de normas.

A SESu, com o apoio do FNDE e da CAIXA, se posicionou conforme transcrição a seguir:

Quadro 15 – Reprodução da autoavaliação do sistema de controles internos da UJ					
ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	VALORES				
	1	2	3	4	5
<i>Ambiente de Controle</i>					
1. A alta administração percebe os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento.				X	
2. Os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores e funcionários nos diversos níveis da estrutura da unidade.				X	
3. A comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente.				X	
4. Existe código formalizado de ética ou de conduta.			X		
5. Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais.				X	
6. Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.				X	

7. As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades.				X	Ass.
8. Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da UJ.					X
9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela UJ.				X	
Avaliação de Risco	1	2	3	4	5
10. Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados.				X	
11. Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade.				X	
12. É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.				X	
13. É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.				X	
14. A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo.				X	
15. Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.				X	
16. Não há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade.					X
17. Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos.					X
18. Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.			X		
Procedimentos de Controle	1	2	3	4	5
19. Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas.				X	
20. As atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.				X	
21. As atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação.			X		
22. As atividades de controle adotadas pela UJ são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle.				X	
Informação e Comunicação	1	2	3	4	5
23. A informação relevante para UJ é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.					X
24. As informações consideradas relevantes pela UJ são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.					X
25. A informação disponível para as unidades internas e pessoas da UJ é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível.				X	
26. A informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UJ, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz.				X	
27. A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.				X	
Monitoramento	1	2	3	4	5

28. O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.				X	
29. O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.				X	
30. O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.				X	
Escala de valores da Avaliação: (1) Totalmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da UJ. (2) Parcialmente inválida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da UJ, porém, em sua minoria. (3) Neutra: Significa que não há como avaliar se o conteúdo da afirmativa é ou não observado no contexto da UJ. (4) Parcialmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da UJ, porém, em sua maioria. (5) Totalmente válida: Significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da UJ.					

Fonte: Resposta ao item nº 5 da Solicitação de Auditoria nº 201308853/001

Análise crítica:

AMBIENTE DE CONTROLE:

A percepção dos mecanismos de controle pelos atores dos diversos níveis de estrutura da unidade jurisdicionada (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies) foi considerada positiva pelos agentes envolvidos em sua execução (Ministério da Educação – MEC, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e Caixa Econômica Federal – CALXA), em que pese sua recente reestruturação em 2010, ocasião em que o FNDE assumiu a função de agente operador. No que tange à comunicação no âmbito do Fies, os gestores responsáveis realizam reuniões periódicas de ponto de controle. Em referidas reuniões, além do monitoramento das questões de rotina do Fundo, os gestores deliberam sobre situações ainda não previstas no marco regulatório do Programa. Cumpre ressaltar, ainda, que o Fies é um fundo de natureza contábil. Desta forma, a questão referente à existência de Código de Ética não lhe é pertinente.

AVALIAÇÃO DE RISCOS:

Os agentes do Fies possuem clareza na consecução de seus objetivos e metas. O diagnóstico, definição, avaliação e tratamento dos riscos em seus processos estratégicos são realizados continuamente. No que tange aos processos internos do referido Fundo, os agentes consideraram que a probabilidade de ocorrência de fraudes decorrentes de fragilidade institucional é mínima. Em casos de indícios de irregularidade advinda de denúncias, processos administrativos são instaurados para apuração do fato e penalização do infrator, se for o caso. Ressalte-se, ainda, que por ser o Fies um fundo de natureza contábil, a questão relativa à existência de norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores não lhe é aplicável.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE:

O Fies realiza não apenas ações preventivas de natureza ordinária, mas também procedimentos de supervisão in loco. Os agentes consideram que as ações preventivas estão claramente estabelecidas e diminuem o risco da operação. No que tange às operações de



controle; os agentes as consideraram apropriadas e coerentes. Desta forma, os agentes concluíram que os procedimentos de controle contribuem para a consecução dos objetivos do Fundo a longo prazo.

ES
Nº 000034
Ass.: 

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO:

Concernente à informação e à comunicação, os agentes concluíram que as informações são confiáveis e dotadas de qualidade, permitindo aos gestores a tomada de decisões apropriadas. Os agentes não puderam identificar prejuízos relevantes originários de falha de comunicação ou de informação imprecisa.

Em atendimento à alínea "b" do item nº 05 supra, tem-se como exemplo de decisão tomada a partir dos dados e informações obtidos junto aos demais agentes, a mudança da regra relacionada ao aditamento dos contratos de financiamento pelo Fies. A regra anterior estabelecia que a iniciativa do aditamento competia ao aluno financiado. Todavia, após a constatação do baixo índice de aditamentos realizados por iniciativa dos próprios estudantes financiados, decidiu-se que o início do aditamento do contrato deveria ser de responsabilidade das Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento (CPSAs), constituídas no âmbito das instituições de ensino superior.

MONITORAMENTO:

O Fies é constantemente monitorado por seus agentes. Cumpre destacar, neste item, a existência de reuniões de ponto de controle, realizadas periodicamente. Os agentes consideraram, ainda, que o sistema de controle interno contribui para o aprimoramento do funcionamento do referido Fundo, pois possibilita a identificação de problemas e apresenta proposta de soluções para os mesmos."

Da análise das informações prestadas, verificou-se que a percepção da SESu, em análise conjunta com o FNDE e a CAIXA, é de que os elementos dos sistemas de controles internos são, em média, parcialmente observados no contexto do FIES, porém em sua maioria:

Esta equipe de auditoria faz as seguintes ponderações:

a) Quanto ao **ambiente de controle**, a equipe da CGU considera neutra a atuação relativa ao FIES. Verifica-se que:

a.1) ainda é limitado o uso de indicadores de gestão do FIES; não foram apresentadas metas claras ou estudos definidos com base no uso destes indicadores, conforme mencionado no item 1.2.2.1 deste relatório;

a.2) os procedimentos e instruções de atendimento às recomendações da CGU e determinações do TCU estão definidos em documentos formais do FNDE e da CAIXA. Contudo, nenhum normativo semelhante foi apresentado a esta equipe de auditoria no âmbito da SESu/MEC, conforme relatado no item 2.2.2.3 deste relatório;

a.3) a percepção de relevância dos trabalhos de auditoria interna ainda são limitados, a considerar que trabalhos realizados pelo FNDE só tiveram encaminhamento pela SESu durante os trabalhos de auditoria de contas, conforme relatado nos itens 2.1.1.1 e 2.2.1.1 deste relatório.



b) Quanto à **avaliação de riscos** e seu tratamento, a equipe da CGU considera parcialmente inválida a atuação relativa ao FIES. Verifica-se que:

b.1) não houve avaliação de risco em decorrência de trabalho do FNDE que relata à prática realizada sem previsão normativa de reembolso para beneficiário do FIES de parte do valor transferido à instituição de ensino, conforme relatado no item 2.2.1.1 deste relatório;

b.2) os indicadores de risco de crédito não acompanharam a evolução normativa do FIES, conforme relatado no item 1.2.2.2 deste relatório;

b.3) processos de majoração de mensalidade foram solucionados muito tempo após a sua instrução; não foi considerada a hipótese de majoração para os demais estudantes das instituições denunciadas quando realizados acordos judiciais ou extrajudiciais com os denunciantes, conforme relatado no item 2.2.2.5 deste relatório.

b.4) somente a CAIXA afirmou possuir indicador para monitoramento da quantia de recomendações atendidas no prazo, conforme relatado no item 2.2.2.3 deste relatório.

c) Quanto à **informação e à comunicação**, a equipe da CGU considera parcialmente válida a atuação dos agentes operadores e do agente supervisor do FIES. Verifica-se que:

c.1) houve comunicação entre os principais atores do FIES, relativamente ao monitoramento das principais recomendações e determinações da CGU e do TCU. A informação foi documentada e comunicada às pessoas e órgãos envolvidos. Ressalvam-se os pontos relativos ao repasse do risco de crédito e à precificação da carteira do Programa de Crédito Educativo, tratados nos itens 2.1.1.5 e 2.1.1.6 deste relatório;

c.2) ocorreu melhoria normativa decorrente da circulação de informação entre os diversos atores envolvidos, a exemplo da mudança da regra relacionada ao aditamento dos contratos de financiamento pelo Fies, mencionada na manifestação acima transcrita.

d) Quanto aos **procedimentos de controle**, a equipe da CGU considera neutra a atuação, como um todo, dos diversos agentes envolvidos. Verifica-se que:

d.1) os procedimentos de controle estabelecidos para a elaboração do Relatório de Gestão não evitaram a ocorrência de falhas, conforme descrito no item 2.1 da Análise Gerencial deste relatório de auditoria; o encaminhamento do processo administrativo 23000.008427/2013-84, relativo às contas de 2012, a esta CGU só ocorreu em 24/05/2013, conforme consta de Despacho à folha 8 do referido processo, denotando não conformidade ao item 5.2.1 da Portaria CGU nº 133, de 18/01/2013.

d.2) a falta de segregação das funções de agente operador e financeiro exercidas pela CAIXA dificultam o estabelecimento de níveis de serviço adequados e eventuais aplicações de penalidades, a exemplo da falta de repasse do risco de crédito;

d.3) houve exercício sem respaldo contratual das atividades de agente operador pela CAIXA durante todo o exercício de 2012, conforme relatado no item 2.1.1.4 deste relatório.

e) Quanto ao **monitoramento**, a equipe da CGU considera parcialmente inválida a atuação relativa ao FIES. Verifica-se que:



US
000035


e.1) apenas uma das recomendações da CGU foi efetivamente atendida, ainda que de forma parcial; uma recomendação perdeu seu objeto; uma recomendação foi atendida em 2011, porém o problema tornou a ocorrer em 2012; e as demais recomendações permanecem pendentes, conforme quadro do item 2.2.2.2 deste relatório;

e.2) não foram atendidas determinações do TCU em 2012, conforme item 5.1 do Relatório de Gestão do FIES;

e.3) trabalhos realizados pela auditoria interna do FNDE só tiveram encaminhamento pela SESu durante os trabalhos de auditoria de contas, conforme relatado nos itens 2.1.1.1 e 2.2.1.1 deste relatório;

e.4) há constantes prorrogações para solucionar os problemas diagnosticados pela auditoria interna da CAIXA, a exemplo da implantação da rotina automática para repasse do risco de crédito.

e.5) a atuação da SESu em relação às comissões permanentes de supervisão e acompanhamento do FIES ainda é limitado, baseando-se, sobretudo, na apuração de denúncias, conforme relatado no item 2.1.1.1 deste relatório;

e.6) não houve a atualização pela CAIXA do Relatório de Avaliação de Risco Operacional do produto FIES, que constava do seu plano de ações em 2012. De acordo com as áreas envolvidas da CAIXA, foram priorizados outros trabalhos que apresentam maior exposição ao risco, devendo o trabalho ser realizado a partir do terceiro trimestre de 2013 (Ofício nº 075/2013/GEFUS, de 19/06/2013);

e.7) não foi realizado o trabalho previsto no Plano Anual de Auditoria Interna de 2012 (PAINT) do FNDE que visava à avaliação dos controles internos quanto à legislação do FIES, ao SisFIES, ao tratamento de denúncias, e à identificação e implementação de indicadores de desempenho. Segundo o FNDE, houve sobrestamento deste trabalho, com a proposta de que sejam reavaliadas a conveniência e a oportunidade de sua realização no exercício de 2013, após readequações na estrutura desta autarquia (Informação nº 148/2012/DICIN/COAUD/AUDIT/FNDE/MEC);

Os cinco elementos do sistema de controles internos avaliados são interdependentes entre si, isto é, o aperfeiçoamento de um destes elementos pode refletir na melhoria dos demais. Notadamente no caso do FIES, em que a boa aplicação dos recursos depende da atuação do agente supervisor, do(s) agente(s) operador(es), do(s) agente(s) financeiro(s) e das instituições de ensino, é fundamental que haja comunicação apropriada entre os diversos atores e que os controles internos administrativos sejam eficazes. Entretanto, também é fundamental que o controle social seja estimulado e que haja rotina e tempestividade no atendimento às denúncias recebidas.



2.2.3.2 INFORMAÇÃO

Ausência de definição de procedimentos operacionais para contratos firmados a partir de 15/01/2010.

Fato

A atuação dos agentes financeiros do FIES deve-se pautar por diretrizes e regras mínimas estabelecidas pelo agente operador. No que se refere aos contratos firmados após 14/01/2010, compete ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) este papel.

O manual CO 264 da Caixa Econômica Federal trata da contratação e do aditamento das operações de crédito com recursos do FIES, ou seja, refere-se às atividades de agente financeiro executadas pela CAIXA. A versão 049 deste manual passou a ter vigência a partir de 24/01/2013, isto é, retrata as alterações promovidas durante o exercício de 2012.

Conforme transcrição a seguir, percebe-se, neste manual, a ausência de procedimentos operacionais a serem definidos pelo FNDE:

4 PROCEDIMENTOS

(...)

4.3 MANUTENÇÃO

4.3.1 SUSPENSÃO DO FINANCIAMENTO

4.3.1.1 A PEDIDO DO TOMADOR

(...)

4.3.1.1.2 Procedimentos operacionais para contratos novos

- O processo operacional de suspensão do financiamento para contratos novos ainda não foi definido pelo Agente Operador FNDE/MEC.
- As dúvidas referentes ao processo de suspensão para contratos novos devem ser direcionadas pelo estudante ao FNDE 0800-61-6161.

(...)

4.3.3 ENCERRAMENTO DO FINANCIAMENTO

(...)

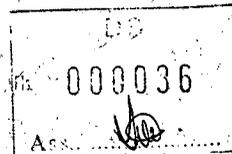
4.3.3.2 Procedimentos operacionais para contratos novos

- O processo operacional de Encerramento do financiamento para contratos novos ainda não foi definido pelo Agente Operador FNDE/MEC.
- As dúvidas referentes ao processo de encerramento para contratos novos devem ser direcionadas ao FNDE 0800-61-6161.

(...)



4.3.8 ALTERAÇÃO DO NÚMERO DE SEMESTRES CURSADOS NO SIFES



(...)

4.3.8.2 Procedimentos operacionais para contratos novos

- O processo operacional para alteração do número de semestres para contratos novos ainda não foi definido pelo Agente Operador FNDE/MEC.
- As dívidas referentes ao processo de alteração do número de semestres para contratos novos devem ser direcionadas pelo estudante ao FNDE 0800-61-6161.

(...)

4.3.10 FALECIMENTO OU INVALIDEZ PERMANENTE DO TOMADOR

(...)

4.3.10.2 Procedimentos operacionais para Contratos Novos:

4.3.10.2.1 O processo operacional de liquidação por motivo de falecimento ou invalidez permanente do tomador para contratos novos ainda não foi definido pelo Agente Operador FNDE/MEC.

4.3.10.2.2 As dívidas referentes ao processo de liquidação por motivo falecimento ou invalidez permanente do tomador para contratos novos devem ser direcionadas pelo estudante ou interessado ao FNDE 0800-61-6161.

(...)

Nota-se tratar de situações corriqueiras, como, por exemplo, definir os documentos a serem apresentados pelos interessados, examinar a necessidade de encaminhar expedientes e/ou promover a atualização de dados nos sistemas informatizados do agente operador.

O FNDE alega que os procedimentos operacionais a serem realizados estão definidos nas Portarias Normativas MEC nºs 15, de 08/07/2011 (aditamento), 23, de 10/11/2011 (renovação), 25, de 22/12/2011 (transferência), 16, de 04/09/2012 (dilação), 28, de 28/12/2012 (suspensão), 19, de 31/10/2012 (encerramento), e nas regras de negócio do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES).

Resta necessária a interlocução entre os agentes operador e financeiro para aprimoramento dos controles internos administrativos. A eventual falta de padronização expõe o FIES a riscos operacionais, tais como a manutenção em sistema informatizado de estudantes contratualmente desvinculados do programa, podendo repercutir inclusive no que se refere a riscos de crédito e ao repasse indevido de recursos às instituições de ensino.

EM BRANCO