

TC 022.282/2013-0

Tipo: processo de contas, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies)

Responsáveis: Luiz Cláudio Costa (CPF 235.889.696-91), Amaro Henrique Pessoa Lins (CPF 128.476.154-15), José Rubens Rebelatto (CPF 867.117.688-68), Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53), Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00), Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70), José Carlos Wanderley Dias de Freitas (CPF 388.266.584-04), Rafael Pereira Torino (CPF 732.074.460-00), Antônio Corrêa Neto (CPF 244.743.801-00), Gina Cláudia Loubach (CPF 343.302.911-34), Rosana Itajahy Lopes (CPF 462.328.001-25), Jorge Fontes Hereda (CPF 388.266.584-04) e Fábio Ferreira Cleto (CPF 153.064.368-62)

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de prestação de contas ordinária do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), referente ao exercício de 2012, conforme definido na Decisão Normativa TCU 119/2012.

2. Os autos contemplam o Relatório de Auditoria Anual 201306221 (peça 3), elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), o qual se reporta às contas do Fies.

II. HISTÓRICO, ESTRUTURA E NORMATIVOS

3. O Fies veio substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE), programa similar que, conforme os artigos 1º e 2º, § 2º, I, da Lei 8.436/1992, se destinava a financiar os encargos educacionais de estudantes de curso universitário de graduação com recursos próprios ou familiares insuficientes para o custeio dos referidos estudos.

4. A partir da publicação da MP 1.827/1999, foi vedada a inclusão de novos beneficiários no PCE e feita a migração para a carteira de financiamento do Fies.

5. Houve a extinção/liquidação da carteira do Programa de Crédito Educativo em 30/12/2009 e a apresentação de contas extraordinárias de 2009 para o referido programa (TC 019.494/2010-6).

6. Nos termos do art. 1º da Lei 10.260/2001, com redação dada pela Lei 12.513/2011, o Fies constitui-se em fundo "de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e

com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria".

7. Originalmente, considerados os termos da Medida Provisória 1.827/1999 e da Lei 10.260/2001, dela derivada, foram fixadas atribuições ao Ministério da Educação (MEC) como formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do fundo, cabendo, ainda, à Caixa Econômica Federal (Caixa) os papéis de agente operador e de administrador dos ativos e passivos do fundo.

8. Essa estrutura foi alterada com o advento da Lei 12.202/2010. Foi mantida a condição do MEC de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução, mas a responsabilidade pela operacionalização e administração dos ativos e passivos, assim como a qualidade de agente operador, foi transferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

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

Art. 3º A gestão do FIES caberá:

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

~~II - à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador e de administradora dos ativos e passivos, conforme regulamento e normas baixadas pelo CMN. (derrogado pela Lei 12.202/2010)~~

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

9. O MEC supervisiona o Fies por meio da Diretoria de Políticas e Programas de Graduação da Secretaria de Educação Superior (Dipes/Sesu/MEC), à qual compete, entre outras atribuições, "promover e apoiar programas de apoio ao estudante, com o objetivo de democratizar o acesso à educação superior e garantir a sua manutenção", nos termos do Decreto 7.690/2012, que define a estrutura regimental do MEC, de forma a preservar a legislação correlata e os objetivos do fundo.

10. O FNDE, como atual agente operador, supervisiona os agentes financeiros, consolida informações sobre os financiamentos e administra a liquidação de tributos das Instituições de Ensino Superior (IES) por meio da emissão de títulos da dívida pública federal.

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

12. Até 30/4/2011, nos termos da Medida Provisória 487/2010, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica federal eram, formalmente, agentes financeiros exclusivos do fundo. Mesmo diante da perda de eficácia do normativo, apenas esses bancos celebraram contratos do Fies, em 2012 (peça 7, p. 10).

13. A Caixa ainda vem atuando como agente operador em decorrência das Leis 12.202/2010 e 12.712/2012, que alteraram a redação da Lei 10.260/2001, instituidora do Fies.

14. O art. 20-A da Lei 12.712/2012 definiu que os contratos de financiamento geridos pela Caixa e formalizados até 14/1/2010 teriam a data limite de 30/6/2013 para serem repassados ao gerenciamento e operação do FNDE, cabendo à Caixa a continuidade do desempenho das atribuições anteriormente assumidas, até a data supramencionada. Assim, a Caixa também atuou como agente operador no exercício de 2012, ano das contas ora analisadas.

II.1. Processos conexos

15. Foram identificados os seguintes processos conexos aos autos em exame.

Tabela 1 – Processos conexos aos autos em exame

Número do TC	Tipo	Acórdão associado
019.494/2010-6	Contas do exercício de 2007, julgadas regulares e regulares com ressalvas	3078/2010- TCU-2ª Câmara
015.208/2009-0	Contas do exercício de 2008, julgadas regulares e regulares com ressalvas	4691/2011-TCU-1ª Câmara
026.541/2011-4	Contas do exercício de 2010, julgadas regulares e regulares com ressalvas	3105/2014-TCU-2ª Câmara

III. EXAME TÉCNICO

III.1. Exame das peças do processo

16. Verifica-se a existência dos elementos essenciais exigidos na Instrução Normativa TCU 63/2010 e nas Decisões Normativas TCU 119 e 124/2012.

17. O relatório de gestão, contudo, não contempla informações exigidas no Anexo II da Decisão Normativa TCU 119/2012, conforme apontado pela CGU em seu relatório de auditoria (peça 3, p. 2):

“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 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.”

18. A CGU adotou as providências registradas no relatório de auditoria a fim de mitigar as lacunas de conteúdo verificadas no relatório de gestão do Fies (peça 3, p.1). Dessa forma, não se vislumbra prejuízo ao exame das presentes contas. O próximo Relatório de

Gestão do Fies apresentado pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) deverá ter sua completude examinada por esta Unidade Técnica.

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

20. Quanto às demais peças que devem compor os processos de contas de 2012 (IN – TCU 63/2010, art. 13), verifica-se o seguinte:

20.1. o relatório de auditoria de gestão entregue possui os requisitos essenciais dispostos na DN – TCU 110/2010 (peça 3);

20.2. no Certificado de Auditoria, a CGU se manifestou pela regularidade das contas dos responsáveis (peça 4, p. 1);

20.3. o Parecer do Dirigente de Controle Interno corrobora o Certificado (peça 5, p. 1-2); e

20.4. no Parecer Ministerial, o Ministro da Educação interino atesta o conhecimento das conclusões constantes do relatório, do certificado e do parecer emitidos pela Secretaria Federal de Controle Interno (peça 6).

21. O rol de responsáveis apresentado precisou ser retificado para atender aos requisitos dos artigos 10 e 11 da IN - TCU 63/2010, conforme peça 2 e 8, além da peça 12, p. 19-20. Assim, devem ser apreciadas as contas dos seguintes agentes:

21.1. Pela Sesu/MEC (agente supervisor):

Cargo	Nome	CPF	Período	Natureza
Secretário de Educação Superior	Luiz Cláudio Costa	235.889.696-91	1º/1 a 6/2/2012	dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Secretário de Educação Superior Substituto	Amaro Henrique Pessoa Lins	128.476.154-15	1º/1 a 15/2/2012	substituto do dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Secretário de Educação Superior Substituto	José Rubens Rebelatto	867.117.688-68	24/2 a 31/12/2012	substituto do dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Secretária de Educação Superior Substituto	Adriana Rigon Weska	346.917.231-53	24/2 a 31/12/2012	substituta do dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Diretora de Políticas e Programas de Graduação da Sesu/MEC	Paula Branco de Mello	490.076.106-00	1º/1 a 31/12/2012	membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)
Diretora de Políticas e Programas de Graduação da Sesu/MEC Substituta	Simone Horta Andrade	010.378.676-70	1º/1 a 31/12/2012	substituta de membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)

21.2. Pelo FNDE (agente operador):

Cargo	Nome	CPF	Período	Natureza
Presidente do FNDE	José Carlos Wanderley Dias de Freitas	388.266.584-04	1º/1 a 31/12/2012	dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Presidente do FNDE substituto	Rafael Pereira Torino	732.074.460-00	1º/1 a 31/12/2012	substituto do dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Diretor Financeiro do FNDE	Antônio Corrêa Neto	244.743.801-00	1º/1 a 22/3/2012	membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)
Diretora Financeira do FNDE substituta	Gina Cláudia Loubach	343.302.911-34	3/4 a 31/12/2012	substituta de membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)

Diretora Financeira do FNDE substituta	Rosana Itajahy Lopes	462.328.001-25	27/4 a 31/12/2012	substituta de membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)
--	----------------------	----------------	-------------------	--

21.3. Pela Caixa Econômica Federal (CEF), na condição de agente operador:

Cargo	Nome	CPF	Período	Natureza
Presidente da CEF	Jorge Fontes Hereda	388.266.584-04	1º/1 a 31/12/2012	dirigente máximo (art. 10, I, da IN - TCU 63/2010)
Vice-Presidente de Fundos do Governo	Fábio Ferreira Cleto	153.064.368-62	1º/1 a 31/12/2012	membro de diretoria (art. 10, II, da IN - TCU 63/2010)

III.2. Planejamento e gestão do Fies

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

III.2.1 Estratégias de atuação para ampliar o acesso de estudantes ao ensino superior

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

24. O Fies tem por fim ampliar o acesso e a permanência de estudantes no ensino superior, contribuindo para a promoção da inclusão social pela educação, em conformidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e com as metas previstas no Plano Nacional da Educação (PNE), em especial no que se refere ao aumento da oferta de educação superior, conforme Relatório de Gestão apresentado (peça 7, p. 12). O Projeto do PNE 2014-2024 ainda estava em tramitação no Congresso Nacional no curso de 2012.

25. Foram editadas as Leis 11.552/2007 e 12.202/2010 objetivando criar melhores condições para o atendimento das metas previstas no PDE e no PNE. Nesse contexto, foram aprimoradas as condições de financiamento para os estudantes, de aumento da oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas e de melhoria da qualidade do crédito do Fies (peça 7, p. 12).

26. Atualmente, estas são as principais regras aplicadas nos financiamentos do fundo:

26.1. possibilidade de concessão de financiamento integral (art. 4º da Lei 10.260/2001, alterado pela Lei 11.552/2007);

26.2. possibilidade de concessão de financiamento integral para beneficiários do Programa Universidade para Todos (Prouni) com bolsa parcial (art. 5º, I, alínea “a”, da Portaria Normativa - MEC 2/2008);

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

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

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

26.6. aplicação de taxa efetiva de juros de 3,4% a.a. (art. 5º, II, da Lei 10.260/2001 c/c Resolução CMN 3.842/2010);

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

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

27. O fundo tende a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino superior como um todo, ao exigir das IES, como condição necessária para participação, que seus cursos obtenham nota maior ou igual a três no Sinaes, conforme dispõe o art. 1º, § 2º, da Lei 10.260/2001.

III.2.2. Desempenho Orçamentário e Financeiro

28. A partir de 2012, as duas ações vinculadas ao Fies foram deslocadas do Programa Brasil Universitário (1073), passando a ser contabilizadas em programas distintos. Interessa para as presentes contas a execução do Programa 0902 – Operações Especiais (financiamento com retorno) e do Programa 2109 – Gestão e Manutenção do Ministério da Educação, os quais responderam por 100% da execução financeira do fundo.

29. O Fies apresenta alocação de recursos crescente de acordo com o comportamento da despesa entre os exercícios de 2010 e 2012. O volume das despesas empenhadas saltou de R\$ 1,9 bi para R\$ 5,3 bi, aproximadamente, no período. A tabela abaixo aponta essa trajetória.

Tabela 2 – Evolução da execução orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), nos exercícios de 2010 a 2012.

	2010	2011	2012
Despesa autorizada	2.524.852.453,00	2.648.400.847,34	7.454.653.974,00
Despesa empenhada	1.945.346.784,74	2.626.864.328,83	5.357.453.931,26
Despesa liquidada	987.631.422,91	1.625.176.679,51	3.374.479.642,70
Despesas pagas	987.631.422,91	1.625.176.679,51	3.374.479.642,70
Restos a pagar não processados	957.715.361,83	1.001.687.649,32	1.982.974.288,56

Fonte: Dados do Siafi Gerencial (UO 74902). Valores atualizados a dez/2012 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual.

30. A execução financeiro-orçamentária está ancorada na movimentação de recursos provisionados nas seguintes ações:

a) Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil (Fies): se destina ao repasse de recursos (por meio de títulos públicos) às IES, que garantem, como contrapartida, a manutenção dos estudantes financiados pela ação. No exercício de 2012, cerca de R\$ 5,1 bilhões foram empenhados a fim de garantir meios ao fomento do financiamento estudantil;

b) Ação 20RZ – Administração do Financiamento Estudantil – Fies: custeia a remuneração dos agentes operadores (Caixa e FNDE) e financeiros (Caixa e BB). Os custos administrativos de operação do fundo corresponderam a 3% do orçamento consignado para o Fies, em 2012, de acordo com o volume da despesa empenhada na Ação 20RZ (aproximadamente R\$ 176 milhões).

31. Segundo consta do relatório de gestão (peça 7, p. 31-32), em 2012, foram transferidos ao Fies aproximadamente R\$ 785,9 milhões, conforme informações prestadas pela Caixa, oriundos das seguintes fontes, conforme valores aproximados:

a) R\$ 132,4 milhões provenientes do percentual destinado ao Fies nas arrecadações de loterias federais;

b) R\$ 651,8 milhões oriundos das amortizações dos financiamentos concedidos aos estudantes;

c) R\$ 1,7 milhão referente aos rendimentos dos títulos financeiros de propriedade do Fies.

32. Em 2012, o gerenciamento financeiro das fontes de recursos derivadas das operações do Fies ainda ficou sob o controle direto da Caixa, pois a receita realizada para o Fies, considerada a Unidade Gestora Executora do Fies (UG 151714), foi de apenas R\$ 19,3 milhões, conforme dados do Siafi Gerencial. Já em 2013, a UG 151714 apresenta registro de arrecadação direta de receita no montante de mais de R\$ 500 milhões. Esse dado sinaliza para a consolidação das atividades desenvolvidas pelo FNDE, na condição de agente operador do fundo.

33. Houve descompasso na majoração das metas física e financeira previstas para a execução da Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil (Fies). O número de financiamentos ficou 24% acima do planejado, enquanto que os custos financeiros ultrapassaram em 139% o valor inicialmente previsto. A Lei Orçamentária de 2012 continha meta de financiamento de 502.500 estudantes pelo Fies ao custo de R\$ 2,1 bilhões. Na prática, foram financiados 623.241 estudantes ao custo de R\$ 5,3 bilhões.

34. A quantidade de novos contratos de financiamento estudantil realizados por meio do Fies saltou de 71 mil, em 2010, para 149 mil, em 2011, e 372 mil, em 2012 (peça 7, p. 13-14). As alterações legislativas por que passou o Fies importaram crescimento do nível de financiamento do fundo em cerca de 150% entre 2011 e 2012.

35. De acordo com o relatório de gestão, os custos dos financiamentos são justificados pela “reavaliação dos parâmetros de custo médio anual de curso, que em razão de reajustes alteram a relação despesa/estudante financiado” (peça 7, p. 28).

36. A inscrição de restos a pagar não processados na Ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil (Fies) correspondeu a 37% da despesa empenhada. No ano anterior a inscrição atingiu o patamar de 34%. Percentuais nesses níveis podem ser justificados pelos encargos educacionais que ficam pendentes de adimplemento pelo fundo no exercício seguinte.

III.2.3. Avaliação dos indicadores

37. No Relatório de Gestão de 2012 do Fies foram apresentados doze indicadores, referentes aos anos de 2011 e 2012, que visam a possibilitar a análise do desempenho do fundo. Entre os indicadores apresentados, destacam-se os seguintes:

37.1. taxas de contratos novos (peça 7, p. 15): verificou-se que, em 2011, 10,5% dos ingressantes em IES privadas foram contemplados pelo Fies, quase o dobro do percentual apresentado no ano anterior (5,24%). Também o número de novos contratos de financiamento (372 mil) demonstra que houve, em 2012, aumento da atratividade do programa, gerando maior procura por parte dos candidatos;

37.2. taxa de financiamento pelo Fies (peça 7, p. 16): o índice de 8,24% observado em 2011 demonstra o percentual de estudantes com contratos ativos de financiamento pelo Fies

em relação ao total de alunos matriculados nas IES privadas. Esse percentual representou acréscimo em relação a 2010 (5,60%); e

37.3. percentual de IES participantes do Fies (peça 7, p. 17): o índice de 73,42% obtido em 2011 demonstra melhora em relação ao biênio imediatamente anterior (63,70 e 70,19%), mas ainda se encontra distante do índice obtido em 2005 (80,66%).

38. Outros indicadores relevantes têm por parâmetro critérios de aferição de inadimplência dos contratos de financiamento do Fies, quais sejam:

a) taxa de inadimplência do Fies por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência);

b) taxa de inadimplência do Fies acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência);

c) percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias;

d) percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias.

39. De acordo com a CGU, o prazo referencial de 360 dias tinha importância por causa das regras de compartilhamento de risco aplicadas historicamente na execução do fundo, pois, nos termos da Portaria Interministerial 177/2004, as IES eram parcialmente solidárias no saldo devedor de contratos com atraso superior a trezentos e sessenta dias (peça 3, p. 17-18).

40. No decorrer do tempo, ainda conforme a CGU, a referida estrutura de administração do risco de crédito passou por alterações substanciais (peça 3, p. 17-18):

a) os agentes financeiros deixaram de responder pelo risco de crédito, nos termos do art. 5º, VI, da Lei 10.260/2001, alterada pela Lei 12.202/2010, da mesma forma que foi redefinido o percentual de risco assumido pelas IES;

b) houve a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), o qual garante parte do risco em operações de crédito educativo a estudantes que atendam aos requisitos predeterminados mediante valores destacados diretamente dos encargos educacionais devidos às mantenedoras optantes do FGEDUC;

c) o risco de crédito que cabe às instituições de ensino é previamente retido pelo agente operador do Fies, levando em consideração os índices contábeis das IES, de acordo com normativo específico.

41. Nesse contexto, a CGU aponta como oportuna a formulação de indicador de risco de crédito ponderado por outros períodos de atraso no pagamento do principal/encargos, embora o indicador de 360 dias ainda continue a ter validade relativa para os contratos mais antigos. A CGU também salienta a necessidade de criação de indicadores de risco que reflitam as mudanças relativas à garantia de crédito a fim de avaliar os níveis de aderência do FGEDUC, por exemplo.

42. De fato, os indicadores devem espelhar os mecanismos aplicados ao Fies, de forma que esse tema deverá ser acompanhado nas próximas contas, já que nas presentes contas a Sesu apresentou desdobramento maior para os indicadores de risco de crédito, demonstrando que os indicadores do Fies estão em aprimoramento. Nas contas de 2010, foram apresentados dois indicadores de risco atinentes a contratos de amortização I e II com mais de trezentos e sessenta dias de atraso. Dessa forma, mostra-se suficiente a recomendação exarada pela CGU.

III.3. Análise de conformidade

43. A análise neste tópico visa a averiguar impropriedades/irregularidades consideradas relevantes e/ou com impacto na gestão do Fies informadas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual 201306221.

III.3.1. Repasses esporádicos efetuados pela Caixa Econômica Federal na condição de agente financeiro, atinentes ao risco de crédito dos contratos antigos do Fies

III.3.2. Ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela Caixa como agente operador do Fies durante todo o exercício de 2012

44. Perdura a obrigação para a Caixa de efetuar repasses mensais dos respectivos riscos de crédito ao Fies, conforme percentuais definidos nos normativos do Fies, já que até aquele momento, o agente financeiro era considerado devedor solidário dos contratos inadimplentes. Com a alteração do art. 5º, VI, da Lei 10.260/2001 pela Lei 11.552/2007, os agentes financeiros deixaram de responder solidariamente pelo risco do financiamento, porém a obrigação persiste em relação aos contratos antigos (peça 3, p. 29).

45. Ao longo do tempo, como levantado pela CGU, a Caixa vem realizando os repasses de risco de crédito de forma esporádica (peça 3, p. 29-32). A própria Caixa, de acordo com a Circular Caixa 358/05, de 08/9/2005, definiu que tais repasses deveriam ocorrer mensalmente.

46. O último repasse de risco de crédito realizado pela Caixa foi em 30/6/2011, no valor aproximado de R\$ 33,3 milhões, sendo que os repasses subsequentes ficaram pendentes de adimplemento em virtude da falta de implantação de rotina automatizada pela Caixa, dentre outras possíveis causas (peça 3, p. 30-31).

47. Esse tema já foi examinado nas contas de 2007 e ensejou determinação para que a Sesu, na condição de supervisor do Fies, fizesse o acompanhamento do crédito dos riscos de crédito pendentes de repasse para o Fies, conforme o item 1.5.1 do Acórdão 3078/2010-TCU-1ª Câmara.

48. De acordo com o teor da Nota Técnica 625/201 4-CGRAG/DIPES/Sesu/MEC-mfm, de dezembro de 2014, o Gabinete do Ministro da Educação foi cientificado pela Sesu acerca das dificuldades e pendências apresentadas pela Caixa na implantação de rotina mensal automatizada de repasse dos riscos de crédito para o Fies, apontando para a necessidade de intervenção do MEC (peça 10, p. 19-25).

49. Essa situação ainda é herança da atuação da Caixa na operação do Fies como agente operador e financeiro ao mesmo tempo, sem haver a segregação de função. Também é resultado da ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela Caixa na operação do Fies. Essa impropriedade foi examinada nas contas de 2010, resultando ciência à Sesu, de acordo com o item 1.8.2.2 do Acórdão 3105/2014-TCU-2ª Câmara. Igualmente persistiu nas presentes contas a constatação de falta de celebração de contrato para disciplinar a prestação de serviços da Caixa (peça 3, p. 26-28). Em 2011, não houve apresentação de contas para o Fies.

50. Essa lacuna implica ausência de bases para a fixação de acordo de nível de serviços que permita definir, inclusive, obrigações dos agentes financeiros atinentes aos critérios de repasse do risco de crédito para o Tesouro Nacional, além das sanções cabíveis.

51. A partir de 1º/7/2013, com o repasse de parte da responsabilidade da operação do Fies ao FNDE, já passou a ser exigível que a autarquia regularize eventuais pendências quanto à formalização dos instrumentos contratuais dos agentes intervenientes na operação do Fies.

52. Também deve consistir **ressalva** às contas dos gestores da Caixa, a continuidade de registro de falta de rotina para regular repasse do risco de crédito pela Caixa ao Tesouro, em favor do Fies.

53. Diante do exposto, considerando que logo abaixo será determinado prazo para que a Caixa conclua o repasse de suas atividades de agente operador do fundo para o FNDE (prazo de duzentos dias), entende-se conveniente também **determinar** à Caixa que, no mesmo prazo, providencie a criação de rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito ao Fies, a fim de aprimorar os mecanismos de controle do fundo.

54. Ainda, dados os lapsos de ausência de formalização contratual dos serviços prestados pela Caixa, cabe também **determinar** ao FNDE que, na condição de agente operador do Fies, providencie, no prazo de duzentos dias, a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do Fies, caso ainda não o tenha feito, incluindo definições claras de acordo de nível de serviços que permita delimitar as obrigações dos agentes financeiros atinentes às suas operações no Fies, inclusive quanto aos critérios de repasse do risco de crédito para o Tesouro Nacional, estabelecendo condições, prazos e sanções para o descumprimento das obrigações avençadas.

III.3.3. Conciliação contábil e acerto dos sistemas informatizados da Caixa pendentes de regularização

III.3.4. Correção de registros do Fies no Siafi ainda pendente de realização

55. Em fiscalização realizada por esta Corte em 2005 com o objetivo de apurar informações acerca da dívida pública federal (TC 018.988/2005-0), foi constatada a existência de divergências entre os registros de ativos da União no Siafi e o quadro demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), relativamente ao Fies.

56. Essa fiscalização resultou em determinação para que o MEC fizesse a correção dos registros do Fies no Siafi, de acordo com o item 9.3. do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário, de modo a possibilitar o correto registro da dívida pública federal.

57. Esse ajuste ainda não foi efetuado até o momento e sua solução perpassa a necessidade de ser efetuada conciliação contábil dos dados de execução dos contratos de financiamento do Fies com os dados do Siafi. No caso, cabe à Caixa extrair informações do Sistema do Financiamento Estudantil (Sifes) e Sistema de Aplicação (Siapi) para compatibilizá-las com o Siafi. Esse é parte do processo de transição das atividades efetuadas pela Caixa, na qualidade de agente operador do Fies, o que estava previsto para ocorrer inicialmente em 30/11/2010.

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

59. Visando obter notícias sobre o andamento da transição das atividades de operação da Caixa para o FNDE, foram solicitadas informações à Secretaria de Educação Superior (Sesu), por meio de diligência (conforme o Ofício 645/2014-TCU/SecexEduc, de 21/10/2014), acerca dos seguintes pontos, conforme transcrição da diligência:

“b) situação atual do repasse das atividades desenvolvidas pela CEF, na qualidade de agente operador do Fies, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo em vista que, por último, o art. art. 20-A da Lei 12.712/2012 definiu que os contratos de financiamento geridos pela Caixa e formalizados até 14/1/2010 teriam o prazo de até 30/6/2013 para serem repassados ao gerenciamento e operação do FNDE;

c) informações acerca de quais operações contábeis estão sob o controle da CEF e quais estão sob o controle do FNDE, indicando as contas contábeis e respectivos saldos (ativos, passivos, receitas, despesas, patrimônio líquido), referente ao exercício de 2012, tanto para as operações registradas no Siafi, quanto para as contas operadas por meio dos sistemas informatizados da CEF;

d) andamento das providências tomadas para realizar a conciliação contábil das contas e saldos dos sistemas da CEF (Siapi e Sifes) com o Siafi, a fim de que os valores registrados no Siafi reflitam as posições financeira e patrimonial do Fies.”

60. Inicialmente a Sesu solicitou dilação de prazo para atendimento da diligência e requisitou a realização de reunião na SecexEducação haja vista supostas pendências apresentadas pela Caixa para concluir o processo de migração das atividades do Fies para o FNDE, de acordo com o Ofício 1112/2014-CGRAG/DIPES/SESuJMEC-mfm, de 3/12/2014 (peça 10).

61. Em atendimento ao pedido formulado pela Sesu, em 5/12/2014, houve reunião nesta Unidade Técnica com gestores da Sesu, da Caixa e do FNDE, conforme lista de presença (peça 13). Com bases em esclarecimentos tratados na reunião, a Sesu formalizou a resposta à diligência mediante o Ofício 1157/2014-CGRAG/DIPES/SESuJMEC-mfm, de 23/12/2014 (peça 12).

62. De acordo com a resposta apresentada, a Sesu esclarece que o Sistema Informatizado do Fies (SisFies) foi ajustado para “*incorporar as informações pertinentes aos contratos de financiamento formalizados até 14/1/2010*” (peça 12, p. 1). Assim, a partir de 1º/7/2013, também foi informado que o FNDE assumiu inteiramente o papel de agente operador de todos os contratos de financiamento do Fies, respondendo por aditamentos, por sistemas informatizados de operação e pelo pagamento de encargos educacionais a entidades mantenedoras (peça 12, p. 2).

63. Sob o aspecto contábil, foi esclarecido pela Sesu que os registros contábeis passaram a ser apropriados exclusivamente na UG 151714 e na Gestão 15253, criada especificamente para controlar as operações do Fies. Assim, foi extinta a UG 155002, anteriormente gerenciada pela Caixa (peça 12, p. 2).

64. Entretanto, houve apenas a migração de saldo contábil entre as citadas UGs, sem a conclusão dos procedimentos de conciliação de saldos, de modo a efetuar a correção dos registros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), conforme determinado no item 9.3 do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário. Esse tipo de ajuste contábil é necessário para refletir o correto posicionamento do Fies na consolidação da dívida pública federal.

65. De fato, conforme conclusão apresentada pela Sesu, entende-se que a assunção plena das operações do Fies pelo FNDE somente pode ser considerada cancelada após a finalização da conciliação contábil dos saldos das operações contábeis realizadas pela Caixa com os registros do Siafi (peça 12, p. 2).

66. O Fies apresenta conjunto complexo de macroprocessos contábeis em sua operação, o qual implica emissão de títulos da dívida pública e respectiva liquidação de tributos das entidades mantenedoras de ensino, processos de arrecadação e cobrança decorrente dos financiamentos aos estudantes e formas de gerenciamento dos custos de operação do fundo, em resumo (peça 12, p. 10-11).

67. Conforme informações apresentadas pela Caixa, já foi realizada conciliação preliminar entre os dados dos seus sistemas de controle e o Siafi, cujo resultado apontou para a existência de discrepâncias nos saldos referentes às arrecadações oriundas das amortizações

efetuadas por estudantes nos contratos de financiamentos e aos juros respectivamente incorporados nos saldos devedores dos contratos do fundo. Essas discrepâncias também refletiram na falta de aderência dos valores devidos a título de taxa de administração, já essa despesa é função do nível de inadimplência dos contratos (peça 12, p. 12-13). Basicamente restaram aderentes os saldos atinentes às emissões de títulos da dívida pública, conforme conclusão preliminar da Caixa (peça 12, p. 12).

68. A Caixa apresentou cronograma com definição de prazos e atividades a serem implementadas com vistas à finalização das pendências que impendem a conclusão do processo de conciliação contábil do Fies (peça 12, p. 13-14 e p. 18). As atividades previstas se referem a mapear e ajustar dados dos sistemas informatizados da Caixa para correção das discrepâncias encontradas, seguidas de tratativas para consolidar e certificar os resultados alcançados, além da realização de operações de ajuste contábil, caso necessário. Segundo a Caixa, a apresentação de resultado final dos trabalhos de conciliação contábil ocorrerá em 6/8/2015 (peça 12, p. 18).

69. De acordo com o teor da Nota Técnica 625/201 4-CGRAG/DIPES/Sesu/MEC-mfm, de dezembro de 2014, o Gabinete do Ministro da Educação foi cientificado pela Sesu acerca das dificuldades e pendências apresentadas para o encerramento da atuação da Caixa na condição de agente operador do Fies, apontando para a necessidade de intervenção dos dirigentes máximos do MEC, Caixa e FNDE, com o fim de dirimir, inclusive, a questão da conciliação contábil (peça 10, p. 3-26).

70. Considerando o atual estágio de migração das atividades executadas pela Caixa para o FNDE, na condição de agente operador, entende-se necessária a fixação de prazo para que os agentes envolvidos concluam todo esse processo, até porque, conforme já mencionado, o art. 20-A da Lei 12.712/2012, definiu prazo limite para que o FNDE assumisse por inteiro o papel de agente operador do Fies (30/6/2013).

71. É necessária a regularização das divergências de saldo e as demais inconsistências nos sistemas informatizados que controlam o Fies, de modo a possibilitar a migração de dados do Sistema do Financiamento Estudantil (Sifes), da Caixa, para o Sistema Informatizado do Fies (SisFies), do FNDE, e sucessivamente para o Siafi. Essa é uma condição para que a Caixa deixe de atuar como agente operador do fundo e o FNDE passe a fazê-lo de forma completa. A precedência de conciliação contábil é condição *sine qua non* dessa transição.

72. Como se observa, essa transição passou a ser disciplinada pela edição de leis e, somente em contas futuras, será possível vislumbrar o desfecho da transição plena da operação do Fies para o FNDE.

73. No momento, é inviável a visão do impacto patrimonial e financeiro do Fies na contabilidade federal devido a falta de regularização de inconsistências contábeis. Por essa razão, cabe fazer o arbitramento da matéria nas presentes contas, sendo plausível **ressalvar** as contas dos responsáveis da Caixa diante da responsabilidade direta por tal situação.

74. Igualmente cabe **determinar** à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Caixa Econômica Federal que, no prazo de duzentos dias, adotem as providências necessárias à conclusão da conciliação contábil dos valores das operações do Fies, com indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo em virtude de eventuais operações de ajuste contábil.

75. O prazo indicado está consentâneo com o cronograma apresentado pela Caixa e coloca-se a perspectiva de que o Tribunal sinalize para a necessidade de fechamento da

questão, já que, desde a prolação do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário, percebem-se os reflexos negativos do Fies na contabilização da dívida pública federal, sem contar que os próprios mecanismos de controle do fundo estão em cheque.

III.3.5. Falta de posicionamento da STN quanto à metodologia de precificação da carteira do Programa de Crédito Educativo (PCE), adotada pela Caixa

76. O Programa de Crédito Educativo (PCE) precedeu o Fies na política de concessão de financiamento a estudantes da rede de ensino privada da Educação Superior. A liquidação de sua carteira ocorreu em 30/12/2009 e o Tribunal apreciou as contas extraordinárias do PCE no bojo da prestação de contas do Fies, do exercício de 2009 (TC 019.494/2010-6).

77. Quando da extinção do PCE, houve migração de saldos devedores do PCE para o Fies e a alienação de seus ativos a instituições financeiras, com base na Lei 10.260/2001. A própria Caixa, agente operadora e financeira do PCE, adquiriu a carteira de operação do programa.

78. Contudo, os aspectos da equalização da compra da carteira e do reposicionamento do valor dos ativos ficaram pendentes de avaliação e certificação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). À época, a transposição das operações do PCE para o Fies não foi seguida da certificação contábil dos valores ajustados para a compra da carteira.

79. A falta de posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional acerca da metodologia de precificação da carteira do Programa de Crédito Educativo (PCE) adotada pela Caixa vem sendo apontada desde as contas de 2008. A CGU traz o mesmo relato, nas presentes contas, de falta de avanço da questão por ausência de manifestação da STN (peça 3, p. 33-35). Na instrução das contas extraordinárias de liquidação do PCE, mostrou-se pertinente, à época, aguardar a avaliação da STN. Contudo, como se vê, isso não aconteceu até a presente data.

80. Como se observa, a necessidade de esclarecimento das operações contábeis do Fies alcança, ainda, a transposição das atividades do PCE para o Fies, em 2009.

81. A Caixa e a Sesu devem buscar meios alternativos ou mesmo com a participação da própria STN para também concluir e certificar a liquidação do PCE. Não é possível desvincular a transposição das atividades da Caixa, como agente operador do Fies, sem que as pendências do PCE também estejam solucionadas. A Caixa, como operador, e o MEC, como supervisor do Fies, devem transpor eventuais dificuldades para concluir esse processo.

82. A CGU informa que, desde a extinção do PCE, em virtude da aquisição da referida carteira, a Caixa obtém receitas dos contratos de financiamento concedidos no âmbito do PCE e mantém ativas as ações de execução de dívidas já ajuizadas (peça 3, p. 34). Trata-se de justa decorrência da compra da carteira do PCE, entretanto, cabe avaliar se a precificação da carteira também foi justa e se o risco de perda financeira foi devidamente calibrado, considerando que a Caixa firmou contrato de compra com ela própria.

83. Nas presentes circunstâncias, mostra-se conveniente **determinar** à Caixa e à Sesu, que, no prazo de duzentos dias, também concluem o processo de arbitramento do real preço de compra da carteira de ativos do Programa de Crédito Educativo (PCE) e do risco de perda financeira, com a indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fies em virtude de eventuais operações de ajuste contábil.

84. Tendo em vista a falta de manifestação da STN acerca da precificação da carteira do PCE, entende-se que as presentes contas não devem ser ressalvadas por essa questão, entretanto, essa posição deve ser revista em caso de descumprimento da determinação acima.

III.3.6. Outras constatações/informações apontadas no Relatório de Auditoria 201306221 da CGU

85. Apesar de as constatações mais relevante já terem sido analisadas no tópico anterior, mostra-se oportuno realizar breve análise acerca das demais observações/informações apontadas pela CGU em seu relatório.

86. No que se refere aos processos administrativos que tratavam da majoração indevida de mensalidades de estudantes – Informação 2.2.2.5. – (peça 3, p. 45-48), observa-se que, conforme analisado nas contas de 2009, esses processos já foram devidamente analisados e/ou finalizados e a própria CGU reconhece ser contraproducente o desarquivamento (peça 3, p. 47). Em outra situação similar de majoração indevida de mensalidade, a CGU constatou a aplicação de penalidade à IES envolvida pela Sesu, apontando que a Administração está atenta à ocorrência de eventuais irregularidades.

87. No que concerne à deficiência no controle do MEC sobre a atuação das Comissões Permanentes de Seleção (Supervisão) e Acompanhamento (CPSA), de que trata o art. 19, § 1º, da Lei 10.260/2001 – Informação 2.1.1.1. – (peça 3, p. 2022), consta informação de que foram realizadas cinco fiscalizações em 2012 e outras seis fiscalizações realizadas pelo FNDE em 2011, com relatórios produzidos em 2012.

88. Inclusive, por meio do Relatório de Auditoria Interna FNDE 16/2011, o FNDE detectou situação atípica dos valores praticados no financiamento do curso de pilotagem profissional de aeronaves, acima dos valores médios praticados para os demais cursos. Esse curso tem por peculiaridade a exigência de custeio de horas de voo, a título de prática. A situação encontrada pela auditoria do FNDE diz respeito ao reembolso pela IES ao estudante, via Fies, da despesa relativa as horas de voos praticadas em aeroclube. A perspectiva é que a Sesu e o FNDE normatizem o tema – Informação 2.2.1.1. (peça 3, p. 37-40), de forma que não se faz necessária atuação do Tribunal sobre o assunto neste momento.

89. A fim de suprir a ausência de avaliação dos controles internos no Relatório de Gestão do Fies, a CGU apresentou a informação 2.2.3.1 (peça 3, p. 48-53), na qual busca avaliar as condições do ambiente de controle, o nível de avaliação de riscos, os procedimentos de controle, os meios de informação/comunicação e as atividades de monitoramento). Como resultado do exame apresentado, a CGU apontou uma série de impropriedades no ambiente de controle decorrente de situações, inclusive, já tratadas nos tópicos anteriores (peça 3, p. 51-53).

90. De fato, os problemas de maior relevância no âmbito do Fies estão associados a procedimentos de controle (peça 3, p. 52-53) e tendem a ser solucionados com a plena transição da operação do fundo para o FNDE, após eliminadas as restrições de acesso aos dados dos financiamentos imposta pela confidencialidade existente nos sistemas de informação da Caixa.

91. Também há a perspectiva de realização de auditoria sobre a gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por esta Unidade Técnica, em observância à determinação contida no item 9.3.2 do Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário (decisão referente ao Relatório Sistemático da Função Educação/2013), considerando a crescente materialidade dos recursos aplicados por meio do fundo e as recentes mudanças do operador financeiro.

92. O Fies e o Prouni foram objeto de auditoria operacional apreciada por meio do Acórdão 819/2009-TCU-Plenário, monitorada por duas vezes, resultando nos Acórdãos 637/2012 e 2873/2013, ambos do Plenário do TCU. Esse último acórdão decidiu pelo encerramento do ciclo de monitoramento da auditoria. Mesmo diante da recente fiscalização,

ainda persistem condições para a realização de novas atividades de controle, conforme dispõe o Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário.

IV. CONCLUSÃO

93. Com base nos documentos do presente processo de contas do Fundo de Financiamento Estudantil da Educação Superior (Fies), relativo ao ano de 2012, que tem como agente supervisor o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior (Sesu), e como agentes operadores o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Caixa Econômica Federal (CEF), opina-se que o julgamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN-TCU 63/2010 e listados no preâmbulo desta instrução seja pela regularidade, dando-lhes quitação, sendo que, no caso da CEF, sejam consideradas as seguintes ressalvas:

a) falta de implementação de rotina para a realização de regulares repasses do risco de crédito pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional, em favor do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies);

b) falta de finalização da conciliação contábil entre os registros dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) constantes do Sistema do Financiamento Estudantil (Sifes) e do Sistema de Aplicação (Siapi) com os saldos transferidos à gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

94. Tal proposta diverge da avaliação proposta pela CGU, a qual considerou irrelevantes as falhas identificadas nos exames apontados no Relatório de Auditoria de Gestão das presentes contas. Desde a prolação do Acórdão 415/2007-TCU-Plenário e do Acórdão 3076/2010-TCU-2ª Câmara, o Tribunal vem apontando para a necessidade de serem feitos ajustes contábeis de modo a conciliar o registro de ativos da União no Siafi com o quadro demonstrativo da dívida consolidada do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), inclusive, em relação às operações do Fies. A falta de regularidade e precisão na apropriação do risco de crédito decorrente dos contratos de financiamento estudantil também fragiliza a consistência dos saldos contábeis do fundo.

95. O Fies é um fundo de natureza contábil que não vem apresentando segurança quanto aos números de sua operação na contabilidade federal. Nem o processo de liquidação do Programa de Crédito Educativo (PCE), antecessor ao Fies, encontra-se suficientemente elucidado, já que a equalização da compra da carteira de ativos do PCE pela CEF ainda deve ser validada.

96. Nessa linha, foram feitas determinações à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Caixa Econômica Federal (CEF), de acordo com as abordagens desta instrução, para que adotem providências corretivas. Mostra-se conveniente que a CGU se reporte ao cumprimento dessas determinações.

97. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde 1º/7/2013, já começou a assumir o gerenciamento das operações do Fies, na condição de agente operador. Portanto, esse momento é crucial para que toda a contabilidade do Fies seja conciliada e ajustada, inclusive no que diz respeito ao Programa de Crédito Educativo (PCE). Não se pode conceber o repasse das operações do fundo pela Caixa ao FNDE, sem que toda a contabilidade seja revista.

98. Verifica-se que as alterações no marco regulatório do Fies nos últimos anos, contribuíram para a melhoria do desempenho do fundo em relação aos anos precedentes. Em 2012, foram contratados cerca de 372 mil novos contratos de financiamento e, em 2013,

foram firmados cerca de 560 mil novos contratos, com base no Relatório Sistêmico da Função Educação/2013 (Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário).

99. O Fundo de Financiamento estudantil apresenta problemas de gestão cujo cerne aponta para a necessidade do pleno repasse das atividades desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal (CEF), na qualidade de agente operador, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Há questões de governança do Fies que possivelmente serão resolvidas a partir da conclusão desse evento.

V. BENEFÍCIOS DO CONTROLE

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

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Diante do exposto, propõe-se:

I) com fundamento nos artigos. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 1º, I, 207 e 214, I, do RI/TCU, **julgar regulares** as contas dos responsáveis: Luiz Cláudio Costa (CPF 235.889.696-91), Amaro Henrique Pessoa Lins (CPF 128.476.154-15), José Rubens Rebelatto (CPF 867.117.688-68), Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53), Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00), Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70), José Carlos Wanderley Dias de Freitas (CPF 388.266.584-04), Rafael Pereira Torino (CPF 732.074.460-00), Antônio Corrêa Neto (CPF 244.743.801-00), Gina Cláudia Loubach (CPF 343.302.911-34), Rosana Itajahy Lopes (CPF 462.328.001-25), **dando-lhes quitação plena;**

II) com fundamento no art. 1º, I; art. 16, II; art. 18, todos da Lei 8.443/1992, **julgar regulares com ressalvas** a contas dos Srs. Jorge Fontes Hereda (CPF 388.266.584-04) e Fábio Ferreira Cleto (CPF 153.064.368-62), relativamente à gestão do exercício de 2012, em razão das seguintes impropriedades, **expedindo-lhes quitação:**

a) falta de implementação de rotina para a realização de regulares repasses do risco de crédito pela Caixa Econômica Federal ao Tesouro Nacional, em favor do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies);

b) falta de finalização da conciliação contábil entre os registros dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) constantes do Sistema do Financiamento Estudantil (Sifes) e do Sistema de Aplicação (Siapi) com os saldos transferidos à gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi);

III) determinar à Caixa Econômica Federal (CEF) e à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC) que, no prazo de duzentos dias, conclua o processo de arbitramento do real preço de compra da carteira de ativos do Programa de Crédito Educativo (PCE) e ao risco de perda financeira, com a indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fies em virtude de eventuais operações de ajuste contábil;

IV) determinar à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, providencie a criação de rotina automatizada para repasse mensal do risco de crédito ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), a fim de aprimorar os mecanismos de controle do fundo, cabendo, ainda, à Secretaria de Educação Superior do

Ministério da Educação (Sesu/MEC), validar os critérios e regras de negócio considerados na operação, considerando seu papel de agente supervisor;

V) determinar ao FNDE que, na parcial condição de agente operador do Fies, providencie, no prazo de duzentos dias, a formalização dos instrumentos contratuais dos agentes financeiros atuantes nas operações do Fies, caso ainda não o tenha feito, incluindo definições claras de acordo de nível de serviços que permita delimitar as obrigações dos agentes financeiros atinentes às suas operações no Fies, inclusive quanto aos critérios de repasse do risco de crédito para o Tesouro Nacional, estabelecendo condições, prazos e sanções para o descumprimento das obrigações avençadas;

VI) determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e à Caixa Econômica Federal (CEF) que, no prazo de duzentos dias, adotem as providências necessárias à conclusão da conciliação contábil dos valores das operações do Fies, com indicação da sistemática e pressupostos adotados no trabalho, as rubricas contábeis envolvidas, os valores conciliados, eventuais registros contábeis de regularização e os impactos financeiros ocorridos no Fundo em virtude de eventuais operações de ajuste contábil;

VII) determinar à Controladoria-Geral da União para que faça constar do relatório de auditoria referente às próximas contas do Fies, manifestação acerca do cumprimento das determinações prolatadas na decisão das presentes contas;

VIII) encaminhar à Secretaria de Educação Superior (Sesu), à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) cópia da deliberação que vier a ser prolatada;

IX) arquivar os presentes autos.

SecexEducação, 1ª Diretoria Técnica, em 9/01/2015.

(assinado eletronicamente)

Márcia Nubia Cavalcante Lopes

AUFC – matrícula 6570-6