

Aviso nº 321 - GP/TCU

Brasília, 8 de maio de 2017.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão 694/2017 (acompanhado da Instrução Técnica), proferido pelo Plenário desta Corte, na Sessão Ordinária de 12/4/2017, nos autos do processo nº TC 035.048/2015-8, da relatoria da Ministra ANA ARRAES, que trata de Acompanhamento para supervisionar a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado MARCO TEBALDI
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados
Brasília – DF



ACÓRDÃO Nº 694/2017 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, em fazer a determinação do item 1.7.1 abaixo; em dar conhecimento desta deliberação, bem como da instrução à peça 16, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, ao Ministério da Educação e à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacom/MJ); e em apensar este processo ao TC 025.324/2015-2.

1. Processo TC-035.048/2015-8 (ACOMPANHAMENTO)

- 1.1. Classe de Assunto: V.
- 1.2. Unidade: Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.
- 1.3. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.7.1. determinar ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, respectivamente, órgão supervisor e agente operador do Fies, que informem, nos próximos relatórios de gestão daquele Fundo de Financiamento Estudantil, as ações empreendidas para fiscalizar a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil (Fies), principalmente as decorrentes das propostas formuladas pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta 17/2015 – GT-FIES (firmado pela Seseu/MEC, FNDE e Senacom/MJ), a fim de evitar abusividade nos preços das mensalidades daqueles cursos.

Dados da Sessão:

Ata nº 12/2017 – Plenário

Data: 12/4/2017 – Extraordinária

Relatora: Ministra ANA ARRAES

Presidente: Ministro RAIMUNDO CARREIRO

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 12 de abril de 2017.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TC 035.048/2015-8

Natureza: Acompanhamento

Unidade jurisdicionada: Fundo de Financiamento Estudantil – Fies

Interessado: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados

Representação legal: não há

Proposta: de mérito

I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de fiscalização, do tipo acompanhamento, instaurado por força de determinação constante no item 9.2 do Acórdão nº 3025/2015 – TCU – Plenário, com vistas a examinar as ações adotadas pelo Ministério da Educação (MEC), em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacom/MJ), no contexto da fiscalização da evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, que foi iniciada a partir do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta 17/2015 (firmado pela Sesu/MEC, FNDE e Senacom/MJ).

II. HISTÓRICO

2. O Fies, criado pela Lei 10.260/2001, é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Tal programa é operacionalizado a partir do Sistema de Financiamento ao Estudante (SisFies), o qual, dentre outras funções, serve para cadastrar os candidatos ao financiamento estudantil e aquelas instituições de ensino superior participantes do programa.

3. Ao final de cada semestre letivo, é aberto o período de renovação semestral do financiamento com vistas a confirmar, via sistema, informações sobre a situação do estudante, tais como, confirmação de matrícula, valores cobrados pela instituição de ensino, curso no qual o estudante está matriculado, etc. Tal procedimento é conhecido por “aditamento”, uma vez que se refere ao aditamento do contrato firmado anteriormente pelo estudante.

4. No final do ano de 2014, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) abriu prazo para aditamento, porém os estudantes foram surpreendidos com regra constante no SisFies que apenas permitia o aditamento daquelas instituições de ensino superior cuja mensalidade não tenha sido reajustada para o ano de 2015 em valores superiores a 6,41%.

5. Ressalta-se que a limitação disposta acima foi estabelecida apenas no sistema que operacionaliza o Fies, não havendo qualquer normativo a seu respeito divulgado previamente. Diante disso, várias instituições de ensino que haviam reajustado suas mensalidades em percentual superior ao limite tiveram dificuldades na renovação da matrícula dos alunos atendidos pelo Fies.

6. Após várias críticas à limitação imposta pelo sistema e, inclusive, demandas judiciais a respeito, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de agente operador do Fies, divulgou nota no portal do SisFies contendo as alterações implementadas no programa para o 1º semestre 2015, em atendimento à decisão judicial proferida na Ação Civil Pública 3675-06.2015.4.01.3807, em curso na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Montes Claros/MG (peça 15).



7. A nota divulgada pelo FNDE traz esclarecimentos sobre a limitação de correção nos valores das mensalidades, conforme excerto abaixo:

O percentual de reajuste permitido para o valor do financiamento em 2015 foi limitado a 6,41%. A correção do valor financiável nesse patamar, além de assegurar o cumprimento da dotação orçamentária do ano corrente, guarda relação com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) observado no ano de 2014 e visa resguardar os estudantes beneficiários do FIES de cobrança de reajustes abusivos e não fundamentados relativamente às mensalidades cobradas”. (peça 15)

8. Diante dessa situação, o Poder Executivo Federal criou grupo de trabalho composto por representantes do MEC, do FNDE e do Ministério da Justiça, com o objetivo de “analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido programa” (peça 4).

9. Já no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Defesa do Consumidor propôs fiscalização a ser desenvolvida pela própria comissão com três objetivos: 1) “coibir o repasse aos alunos de eventuais custos extras gerados pela limitação de reajuste das mensalidades das instituições de ensino”; 2) “evitar que estudantes na mesma situação paguem mensalidades com valores diferentes”; e 3) “acompanhar a atuação do Poder Executivo em relação a essa questão”.

10. Em decorrência disso, aportou ao TCU solicitação do Congresso Nacional (TC 025.324/2015-2) pleiteando a realização de auditoria para o acompanhamento da fiscalização exercida pelo MEC em relação a eventuais cobranças de custos extras a alunos cobertos pelo Fies em face da implementação de novas regras do programa expedidas pelo referido Ministério que limitaram o valor do reajuste das mensalidades das faculdades participantes do programa (peça 1).

11. Por meio do Acórdão nº 3025/2015 – TCU – Plenário, o Tribunal reconheceu da solicitação do Congresso e determinou à SecexEducação que autuassem processo de fiscalização, do tipo acompanhamento, para atendimento da solicitação do Congresso (peça 3).

12. Instaurou-se, então, o presente procedimento de acompanhamento na atuação do GT composto pelo MEC, FNDE e MJ, tendo em vista a intensa correlação de suas atribuições com o objeto demandado pelo Congresso Nacional.

13. Em instrução anterior (peça 5), foi identificada a necessidade de promover diligência junto ao Ministério da Educação para que encaminhasse as informações já apuradas pelo Grupo de Trabalho fiscalizatório composto por aquele Ministério, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, cujo objeto é a supervisão da evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, conforme a Portaria Conjunta 17/2015, bem como cronograma de atuação com a previsão do fim das atividades, tendo em vista o considerável interregno desde a instauração do GT sem a divulgação de quaisquer resultados (peça 11).

14. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio dos Ofícios nº 116/2017/CHEFIAGAB/SE-MEC, de 6/3/2017 (peça 12), e nº 57/2016-GTFIES/FNDE/SESU-MEC/SENACON-MJ, de 22/12/2016 (peça 13), foram apresentadas as informações e os esclarecimentos solicitados pelo TCU, que serão considerados na análise dos itens pertinentes desta instrução, em conjunto com as demais informações constantes dos autos.

III. EXAME TÉCNICO

15. Da junção de esforços empreendidos pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON/MJ), pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),

resultou a criação do Grupo de Trabalho (GT-Fies) com o objetivo de analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido Programa (peça 13, p. 2), em razão da ocorrência de indícios de aumento abusivo das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies (peça 13, p. 26).

16. Segundo consta no Ofício 57/2016 – GTFIES, em julho de 2015, o GT-Fies, no intuito de obter conclusões acerca da composição e a evolução dos preços das mensalidades praticados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) nos cursos superiores financiados pelo Fies, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do Fundo, solicitou informações a 22 (vinte e duas) IES sobre o valor das mensalidades praticadas no período de 2012 a 2015 (peça 13, p. 5).

17. Como critério de seleção da amostra das instituições foi estabelecido pelo GT – Fies que a amostra deveria: (i) contemplar instituições de ensino de todas as regiões geográficas; (ii) abranger instituições sem e com fins lucrativos e aquelas vinculadas a grupo educacional com ações negociadas em bolsa de valores; (iii) os dez cursos mais financiados; e (iv) os cursos que apresentaram variação superior à do IPCA-Educação no período de 2012 a 2014 (peça 13, p. 5).

18. Com o auxílio de consultor especializado, para a devida tabulação dos resultados, foi estabelecido um índice consolidado, denominado **Índice de Indícios de Abusividade Total (IAT)**, o qual representa um índice de abusividade e que considera três variáveis: (i) Grau de Abusividade de Preço (CAP), (ii) Grau de Abusividade Reajuste Real (CARR) e (iii) Grau de Abusividade Margem Líquida (CAML), representado pela equação " $IAT = CA_P * (0,4) + CARR * (0,4) + CAML * (0,2)$ ", atribuindo-se uma ponderação de 40% para os dois primeiros indicadores e de 20% para o terceiro, cujo índice varia entre o mínimo de zero e máximo de quatro. Quanto mais próximo de zero menor o índice de abusividade no reajuste praticado (peça 13, p. 7 e 38).

19. A tabela 1 representa a fórmula utilizada no cálculo de cada variável do IAT.

Tabela 1 – Variáveis utilizadas para se calcular o IAT

Variável	Equação	Descrição
Preço (P)	Score padronizado (P) = (preço praticado pela IES – média do preço praticado pelo <i>cluster</i>) / desvio padrão do <i>cluster</i>	Comparou-se os preços praticados pelas IES com a média do preço do <i>cluster</i> (grupo) a qual a IES faz parte: curso, estado, organização acadêmica (faculdade, universidade e centro universitário).
Reajuste Real (R)	$R = (1 + \text{taxa de reajuste praticado pela IES}) / (1 + \text{IPCA do Ensino Superior - Brasil}) - 1$	Calcula o valor da taxa de juros real, retirada a inflação. Assim, tendo como base a taxa de reajuste anual do ensino superior (IPCA – Ensino Superior), foram recalculados os ajustes praticados.
Margem Líquida (ML)	$ML = \text{Lucro Líquido da IES} / \text{Receita Bruta de vendas da IES}$	Indica quanto cada curso lucrou após a dedução de todas as despesas para cada R\$ 1,00 da receita com vendas. Tendo em vista que a ML leva em consideração os custos incorridos, buscou-se analisar se as IES aproveitaram da prática de preços altos para aumentar a sua lucratividade

Fonte: peça 13, p. 34-38

20. O estudo realizado pelo consultor concluiu que, de modo geral, os indícios de abusividade cresceram gradualmente até 2014, com uma ligeira queda em 2015. O estudo revelou que praticamente todas as IES apresentaram algum grau de abusividade. Ressaltou, ainda, que a região nordeste foi a que apresentou maior índice de abusividade, com destaque para o Maranhão e Bahia, enquanto a na região sul e no Distrito Federal foram registrados os menores índices, em muitos casos próximos a zero, conforme demonstrado na Tabela 2 (peça 12, p. 9).

Tabela 2 – Índice de abusividade total médio por estado

Índice de Abusividade Total	2012	2013	2014	2015
BA	0,56	0,82	1,34	1,29
CE	0,40	0,64	1,04	1,28
DF	0,00	0,00	0,35	0,50
ES	0,40	0,60	1,28	1,58
GO	0,77	0,82	1,27	0,37
MA	0,95	1,09	2,03	2,20
MG	0,69	1,21	0,93	0,95
MT	0,56	0,64	1,20	1,38
PA	0,12	1,32	1,20	0,72
PR	0,60	1,43	0,83	0,74
RJ	0,68	1,63	1,86	1,22
RO	0,06	0,29	0,76	0,71
RR	0,08	1,00	0,52	0,48
RS	0,16	0,34	0,61	0,58
SP	0,16	1,22	1,30	0,89
Total Geral	0,45	0,93	1,12	0,96

Fonte: Peça 13, p. 40

21. Não obstante o indício de abusividade praticado pelas instituições de ensino que compuseram a amostra analisada evidenciado matematicamente, o GT-FIES concluiu que nenhuma das unidades que compõem o grupo tem competência direta para atuação em relação a cada IES ou cada mantenedora com indícios de prática abusiva quanto ao reajuste dos valores dos encargos educacionais (peça 12, p. 10).

22. Para tratar das abusividades identificadas (reajuste injustificado), o GT-FIES ressaltou ser necessária a atuação de unidades cujas competências são afetas à regulação de preços, tais como os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do MEC, e as próprias entidades representativas das mantenedoras para aprimorar o acompanhamento dos reajustes anuais dos encargos educacionais dos cursos que têm estudantes com contrato de financiamento pelo Fies, observadas as seguintes frentes de atuação (peça 12, p. 10):

(i) transparência quanto aos valores dos encargos educacionais, aos critérios de reajuste anual aplicáveis e eventuais limitações de valores impostas pelo Fies; troca permanente de



informações entre os órgãos públicos e instituições privadas diretamente envolvidos;

(ii) revisão do arcabouço normativo sobre reajuste de mensalidades dos cursos ofertados no âmbito da educação superior; e

(iii) realização de estudos técnicos para acompanhamento dos valores dos encargos educacionais e para definição de nova modelagem de financiamento pelo Fies que possibilite melhor planejamento por parte dos estudantes, das instituições de educação superior que aderirem ao fundo e dos órgãos públicos responsáveis pela operação e governança do Fies.

23. Diante das conclusões alcançadas, o GT-FIES elaborou proposta de encaminhamento ao MEC contendo os seguintes itens (peça 12, p. 10-12):

- a) “Disponibilização pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à SENACON/MJ, com vistas aos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), do(a/e):
 - (i) resultado da avaliação realizada pela consultoria com o apontamento dos indícios de abusividade (reajuste injustificado) praticados pelas instituições de ensino que compuseram a amostra analisada pela consultoria externa, para, nos termos da Lei n 2 9.870, de 1999, adotar as providências cabíveis de suas respectivas alçadas;
 - (ii) base de dados anual do FiesOferta, em conteúdo e formato a serem estabelecidos com a SENACON/MJ, incluindo os valores das semestralidades e mensalidades dos cursos ofertados pelas instituições de ensino nos processos seletivos do Fies a partir do 2º semestre de 2015, acompanhados dos respectivos índices de Indícios de Abusividade (IAT), no que se refere ao Grau de Abusividade de Preço (GAP) e ao Grau de Abusividade Reajuste Real (GARR), para subsidiar a sua atuação na defesa dos direitos dos estudantes, nos termos da Lei n 2 9.870, de 1999;
 - (iii) base de dados semestral do FiesOferta e do modelo de avaliação desenvolvido pela consultoria, para cálculo dos índices de Indícios de Abusividade (IAT) a partir das planilhas de custos previstas na Lei n 9.870, de 1999 e atuação no âmbito de sua competência.
- b) Formalizar parceria entre o MEC, FNDE e entidades componentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, mediante Termo de Cooperação entre os órgãos envolvidos, para estabelecer as condições para a colaboração recíproca entre as partes visando a recepção, guarda, manuseio, tratamento, utilização e disponibilização dos dados referentes aos valores das mensalidades praticadas no âmbito do Fies;
- c) Avaliar a necessidade de revisão da planilha de custos de que trata o Decreto nº 3.274/1999, de forma a adequá-la às peculiaridades da educação superior, principalmente no que diz respeito a seus custos;
- d) Divulgar em portal de domínio público, a partir de 2017, do valor semestral e mensal dos encargos educacionais com base nas informações disponibilizadas pelas IES no sistema FiesOferta, por semestre do curso, de livre acesso, a exemplo do que já é disponibilizado aos estudantes que se inscrevem no FiesSeleção;
- e) Avaliar a possibilidade e viabilidade de desenvolvimento de instrumento que permita a avaliação e monitoramento dos preços e regras de descontos utilizados pelas instituições de ensino, com vistas à apuração de preço de referência para os cursos passíveis de financiamento, que considere conceitos de qualidade, organização acadêmica e localização geográfica, dentre outros critérios, visando o aperfeiçoamento na aplicação dos recursos do



Fundo;

- f) Sendo possível e viável a identificação de preço de referência, sugere-se a realização de estudos pela SESu/MEC e FNDE para proposição de novas formatações de contratação de financiamento pelo Fies com valor pré-determinado, fixo por curso, preservadas as regras de financiamento definidas pela renda”.

24. Ante todo o exposto, observa-se que o GT-FIES evidenciou haver reajuste injustificado por parte das IES examinadas e em todas as regiões do país. O grupo propôs uma série de medidas ao MEC para aprimoramento da operacionalização do Fundo, as quais tratam de questões relativas à ampliação da transparência e de alterações no arcabouço jurídico atual que regulamenta o Fies.

25. Entende-se, portanto, que o GT-FIES atingiu os objetivos para o qual foi constituído. Nesse sentido, cabe ao Ministério da Educação e aos órgãos de defesa do consumidor, tomarem as medidas cabíveis a fim de evitar abusividades nos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies.

IV. CONCLUSÃO

26. Ante as informações constantes no tópico Exame Técnico, foi possível evidenciar que houve evolução injustificada dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies nos exercícios de 2012 a 2014, ocorrendo uma pequena redução em 2015 em relação ao exercício anterior, porém com índice de abusividade superior aos anos de 2013 e 2012.

27. O Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta 17/2015 (firmado pela Sesu/MEC, FNDE e Senacom/MJ) apresentou uma série de propostas ao Ministério da Educação (MEC) com o objetivo de sanar prejuízos causados aos alunos decorrentes de aumentos injustificados dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies.

28. O MEC ainda não agiu no sentido de implementar as ações propostas pelo GT-FIES ou justificar a sua não implementação.

29. Considerando que o presente processo de fiscalização teve por objetivo acompanhar a atuação do GT-FIES, composto pelo MEC, FNDE e MJ, e o referido grupo já cumpriu seus objetivos, será proposto o encerramento deste processo de acompanhamento.

30. Não obstante, também será proposto que as ações do Ministério da Educação para fiscalizar a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies sejam examinadas pelo TCU no âmbito das contas ordinárias o Fundo de Financiamento Estudantil e no respectivo relatório de gestão do fundo.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **determinar** ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, respectivamente, órgão supervisor e agente operador do Fies, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que informem nos próximos relatórios de gestão do Fundo de Financiamento Estudantil, as ações empreendidas para fiscalizar a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil (Fies), principalmente as decorrentes das propostas formuladas pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta 17/2015 – GT-FIES (firmado pela Sesu/MEC, FNDE e Senacom/MJ), a fim de evitar abusividade nos preços das mensalidades daqueles cursos;



b) **dar conhecimento** da deliberação que vier a ser proferida à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Ministério da Educação (MEC) e à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacom/MJ);

c) **apensar** os presentes autos ao TC 025.324/2015-2.

SecexEducação, em 24 de março de 2017.

(Assinado eletronicamente)
Paulo Malheiros da Franca Junior
AUFC – Mat. 40736-4