



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 18, DE 2019

“Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor, juntamente com o Tribunal de Contas da União, realize ato de fiscalização e controle no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa.”

Autor: Deputado **Aureo Ribeiro**

Relator: Deputado **Gilson Marques**

RELATÓRIO FINAL

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Fiscalização e Controle (PFC), apresentada à Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), em junho de 2019, para a realização de ato de fiscalização e controle no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa frente às denúncias de que o Governo Federal não estava utilizando os recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) e às constantes falhas no sistema do Fies que atrapalhavam a efetivação das matrículas.

O relatório prévio à PFC, aprovado por esta Comissão em 2 de outubro de 2019, previu em seu Plano de Execução e Metodologia de Avaliação a realização de fiscalização, a ser executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o propósito de:

- a) analisar a eficiência do controle interno do Ministério da Educação na concessão de financiamento da educação superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino;

- b) verificar se os recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) estão sendo utilizados para cobrir a inadimplência do programa;
- c) sugerir mecanismos para reduzir a inadimplência e assegurar a continuidade do programa;
- d) apresentar sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem o programa.

A Presidência da CDC, por intermédio do Ofício nº 137/2019/CDC, de 2 de outubro de 2019, encaminhou ao TCU o relatório prévio da presente PFC solicitando as devidas providências.

Em resposta, o TCU enviou a esta Comissão o Aviso nº 677-GP/TCU, em 11/10/2019, que informa a autuação do expediente como processo TC-036.593/2019-2.

A CDC recebeu do TCU, em 12/12/2019, o Aviso nº 1006/2019-GP/TCU, encaminhando o Acórdão nº 2.870/2019 – TCU – Plenário, com o seguinte teor:

“(…)

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle nº 18, de 26/6/2019, de iniciativa do Deputado Áureo Ribeiro, para requerer ao TCU a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU nº 215/2008;

9.2 informar ao Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que esta solicitação está sendo integralmente atendida, em consonância com o disposto no §1º, II, art. 17 da Resolução TCU 215/2008, uma vez que, dos aspectos relacionados ao Programa de Financiamento Estudantil (Fies), tem-se, por um lado, a inviabilidade técnica de se realizar avaliação solicitada do FG-Fies nesse momento e, por outro lado, que as demais questões trazidas foram ou estão sendo em grande medida analisadas nos autos dos TC 011.884/2016- 9, 029.782/2018-0, 013.643/2019-3, destacando-se do primeiro, o qual originou o Acórdão-TCU-Plenário 3.001/2016 (Relatora Ministra Ana Arraes), os seguintes achados:

9.2.1 precariedade da atuação do agente operador (FNDE) com relação ao controle de ativos e passivos e a supervisão da atuação dos agentes financeiros:

9.2.1.1 o FNDE não dispõe de informações consolidadas sobre os financiamentos a serem repassadas ao MEC;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

- 9.2.1.2 ausência de indicadores de desempenho do Fies;
- 9.2.1.3 ausência de Sistema de Informação que permita o controle e acompanhamento da carteira de financiamento do Fies;
- 9.2.1.4 dificuldade de aferição da taxa de administração devida aos agentes financeiros;
- 9.2.2 forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies;
- 9.2.3 ampliação do Fies sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa; e
- 9.2.4 risco de insustentabilidade do Fies;
- 9.3 encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, os seguintes acórdãos acompanhados dos respectivos relatórios e votos: Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes e Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes;
- 9.4 informar à Ministra Ana Arraes, relatora do TC 029.782/2018-0 (processo de monitoramento do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário), que o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) para tratar de diversas questões que, em certa medida, já estão sendo examinadas no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto que forem proferidos naquele feito ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução - TCU 215/2008;
- 9.5 juntar cópia desta deliberação ao TC 029.782/2018-0, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução - TCU 215/2008; e
- 9.6 dar ciência desta decisão ao Deputado Federal Aureo Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento."

Em complemento à matéria objeto da PFC em comento, merece ainda destacar o Acórdão nº 1224/2020 – TCU – Plenário¹, acerca dos autos do processo TC 029.782/2018-0, que tratam de monitoramento das determinações e recomendações contidas no Acórdão nº 3.001/2016 – Plenário, adotado no âmbito do processo TC 011.884/2016-9 (Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil), *in verbis*:

"ACÓRDÃO Nº 1224/2020 - TCU – Plenário

Vistos estes autos que tratam de monitoramento das determinações e recomendações consignadas no Acórdão 3.001/2016 - Plenário (relatora ministra Ana Arraes), adotado no âmbito do processo TC 011.884/2016-9 (Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil), dirigidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação

1 <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25201224%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520> Consulta em 12/4/2021.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216375506200>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

(Sesu/MEC) e ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), bem como da recomendação ao FNDE constante do subitem 1.10 do Acórdão 5.825/2016 - 1ª Câmara (relator ministro Bruno Dantas), adotado no processo TC 032.010/2015-0 (Prestação de Contas Ordinárias do Fundo de Financiamento Estudantil).

Referidas determinações e recomendações contidas no Acórdão 3.001/2016 - Plenário, foram exaradas nos seguintes termos, in verbis:

“9.4. determinar:

9.4.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.4.1.1. encaminhe ao TCU, no prazo de noventa dias, relatório conclusivo que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, no período de 2010 a 2015, com a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos;

9.4.1.2. publique, mensalmente, em sítio próprio da internet, os equivalentes em valores financeiros repassados a cada instituição de ensino participante do Fies, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto na forma de recompra de eventuais saldos de certificados existentes, devendo a publicação atender, no que for cabível, ao art. 8, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.527/2011, além de informar a quantidade de alunos financiados pelo programa em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos;

9.4.1.3. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) ao percentual máximo de concessão de garantias disposto no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, equivalente a dez vezes o valor de seu patrimônio líquido.

9.4.2. à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação que:

9.4.2.1. faça constar dos próximos relatórios de gestão do Fies informações relativas ao quantitativo de terceirizados que atuam nos setores do FNDE responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies.

9.4.3. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.4.3.1. quando da elaboração dos projetos de leis orçamentárias anuais, fixe a despesa com a administração dos financiamentos do Fies destinada à remuneração dos agentes financeiros, com base em parâmetros que correspondam à real necessidade do programa, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao princípio orçamentário da universalidade, positivado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

9.4.3.2. quando da elaboração das leis de diretrizes orçamentárias anuais, inclua o Fies em seu Anexo de Riscos Fiscais, com a apresentação, a cada ano, da projeção dos impactos fiscais estimados decorrentes do programa, a curto, médio e longo prazos;

9.4.3.3. quando da elaboração da proposta orçamentária anual da União, fixe a despesa destinada à concessão de financiamentos no âmbito do Fies com base em parâmetros realísticos, que forneçam adequada previsão dos dispêndios com o programa, considerando o quantitativo de financiamentos em utilização e a estimativa de concessão de novos financiamentos, em respeito à necessidade de ação planejada e transparente na gestão fiscal, consoante o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao princípio orçamentário da universalidade, indicado no art. 2º da Lei 4.320/1964;

9.4.3.4. abstenha-se de propor a edição de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários destinado ao Fies quando não plenamente presente o pressuposto de imprevisibilidade exigido pelo art. 167, §3º, da Constituição Federal, uma vez que as despesas características do programa não atendem, na maioria das vezes, a este pressuposto.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

9.4.4. ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.4.4.1. elaborem, em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que contemple, no mínimo, ações sobre:

9.4.4.1.1. a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, abrangendo aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário;

9.4.4.1.2. os aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015; e

9.4.4.1.3. o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

9.4.4.2. realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal previamente à criação ou expansão de despesas com concessão dos financiamentos do Fies, notadamente no art. 16 daquela lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;

9.4.4.3. realizem estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinadas à remuneração dos agentes financeiros, notadamente no art. 17 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado;

9.4.4.4. elaborem em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas:

9.4.4.4.1. aos contratos de financiamento já assinados, com indicação das fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para sua manutenção;

9.4.4.4.2. à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, com indicação da estimativa plurianual do número de vagas e também das fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada;

9.4.4.4.3. à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional, com medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos;

9.5. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que:

9.5.1. priorize o desenvolvimento do FiesGC, que já está em andamento, pois esse projeto permitirá ao FNDE gerir a carteira de financiamento do Fies, o que diminuirá a dependência das informações repassadas pelos agentes financeiros, e favorecer a atuação dos fiscais dos contratos executados pelos bancos, o que aperfeiçoará o mecanismo de verificação da taxa de administração a pagar a essas instituições;

9.5.2. desenvolva parâmetros para apuração e divulgação, no relatório de gestão anual e em sua página na internet, das taxas de inadimplência e dos indicadores de desempenho, tais como: taxa de contratos novos; taxa de financiamentos; percentual de IES participantes; percentual de execução financeira; taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; taxa de inscrições validadas pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA; taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

9.5.3. reforce o quadro de servidores efetivos alocados nas áreas que desenvolvem atividades relativas às atribuições de agente operador do Fies – CGFIN, CGSUP e suas subdivisões –, com vistas a limitar a atuação de mão de obra terceirizada às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, conforme disposto no Decreto 2271/1997, e, ainda, no sentido de diminuir a dependência de mão de obra terceirizada nessas áreas;

9.5.4. promova a capacitação dos servidores alocados nas áreas afetas ao Fies, a fim de que fiquem aptos a executar todas as tarefas de caráter gerencial e operacional que envolvem a administração do fundo, e elabore manuais com procedimentos detalhados necessários para executar as diversas funções do Fies”;

A recomendação constante do subitem 1.10 do Acórdão 5.825/2016-1ª Câmara foi dirigida ao FNDE, a fim de que “avalie a conveniência e a oportunidade de efetuar, junto aos agentes financeiros atuantes no Fies, estudos relativos à expectativa de inadimplência dos beneficiários do Fies, estimando o seu impacto na remuneração devida às instituições financeiras e nos valores que serão efetivamente percebidos pelos cofres públicos no momento da amortização dos contratos de financiamento, com vistas à prevenir eventual inviabilidade orçamentária do programa”.

Considerando que, após a realização de diligências, a proposta uniforme da Secretaria de Controle Externo da Educação – SecexEducação foi no sentido de considerar atendidas todas as recomendações e determinações antes elencadas;

considerando que este processo cumpriu o objetivo para o qual foi constituído;

considerando, finalmente, o disposto na alínea “a” do inciso V do art. 143 do Regimento Interno;

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. 169, incisos III e V, do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar cumpridas as recomendações e determinações consignadas no Acórdão 3.001/2016 - Plenário e a recomendação constante do subitem 1.10 do Acórdão 5.825/2016 - 1ª Câmara;

b) dar ciência desta decisão acompanhada das instruções da SecexEducação às peças 27, 46 e 82 ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério da Economia;

c) arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

II - VOTO

Em razão do exposto, conclui-se que a PFC alcançou os objetivos pretendidos, uma vez que o TCU adotou as medidas de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil – Fies, conforme Acórdãos TCU-Plenário nºs. 2870/2019 e 1224/2020.

Assim sendo, por considerar que as providências adotadas pelo Tribunal de Contas da União atenderam à demanda desta proposição, VOTO no sentido de que





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC, por ter alcançado seus objetivos.

Sala da Comissão, 14 de abril de 2021.

Deputado **GILSON MARQUES**
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gilson Marques
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216375506200>

