

GRUPO I – CLASSE II – PLENÁRIO

TC 025.324/2015-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies.

Solicitante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. ACOMPANHAMENTO DA ATUAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO CONSTITUÍDO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FIES. CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, acolhida pelos dirigentes daquela unidade técnica (peças 8-10):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados em que se solicita a realização de auditoria para acompanhamento da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação (MEC) com relação a eventuais cobranças de custos extras a alunos cobertos pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) em face da implementação de novas regras do programa expedidas pelo MEC e que limitaram o valor do reajuste das mensalidades das faculdades participantes do programa.

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, algumas informações tais como: se o estudante está mesmo matriculado; 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. Ocorre que, ao final do ano de 2014, o FIES abriu prazo para aditamento, porém os estudantes foram surpreendidos com regra constante no SisFies que apenas permitia o aditamento daquelas instituições de ensino cuja mensalidade não tenha sido reajustada para o ano 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 divulgando 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 6).

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 6)

8. De acordo com a peça inicial destes autos, diante da limitação nos reajustes das mensalidades imposta pelo sistema, surgiram notícias de que algumas faculdades participantes do programa estariam repassando aos alunos a diferença entre o aumento estipulado pelo governo e o reajuste real das mensalidades das faculdades, prejudicando assim aqueles estudantes beneficiários do programa. Como exemplo, foi citada a assinatura de um termo por estudantes da Faculdade Anhanguera, imposto pela direção da Faculdade, no qual havia a previsão de que “a diferença entre o reajuste aceito pelo programa e o aplicado pela universidade deverá ser pago pelo aluno ao final do semestre, em três prestações” (peça 1, p. 5).

9. Além disso, aventou-se a possibilidade de algumas instituições estarem cobrando preços diferenciados, com mensalidades mais caras para estudantes cobertos pelo Fies do que aquelas pagas pelos demais estudantes.

10. Diante dessa situação, o Poder Executivo criou grupo de trabalho composto por representantes do MEC e do Ministério da Justiça com objetivo de “analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil – FIES, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido programa” (peça 1, p. 6).

11. 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” (peça 1, p. 8).

12. Assim, dentre outras medidas integrantes da fiscalização a serem adotadas diretamente pela própria comissão, foi encaminhada a este Tribunal a solicitação de fiscalização objeto destes autos, em que se solicita realização de “auditoria para acompanhamento da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação por cobrança de valor adicional pelas instituições de ensino a aluno coberto pelo FIES, uma vez que uma Portaria do Ministério proíbe tal prática” (peça 1, p. 9).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Os artigos 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de comissões da Câmara dos Deputados para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

14. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

15. Preliminarmente, registra-se a importância do acompanhamento da situação apontada pela comissão requisitante, pois a eventual cobrança de valores que estejam além do limite de reajuste imposto diretamente aos estudantes pode ocasionar sérios prejuízos ao público que o Fies pretende atingir.

16. É possível afirmar que o principal objetivo do programa é dar assistência financeira a estudantes que não tenham condições de arcar com as mensalidades cobradas pelas faculdades particulares; assim, assumindo o pressuposto que eles são, em tese, hipossuficientes, atribuir a tais pessoas obrigações financeiras além daquelas já previstas pelo programa (pagamento do financiamento estudantil usufruído) pode tornar o programa inócuo, pois torna o financiamento menos interessante ao público que mais precisa dele.

17. Diante disso, a fiscalização exercida pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e do próprio MEC mostra-se relevante na medida em que busca assegurar a efetividade do programa.

18. Todavia, é forçoso reconhecer que a cobrança de valores diretamente aos alunos em virtude da limitação do reajuste das mensalidades estabelecido pelo agente operador do Fies não diz respeito à aplicação de recursos públicos federais, o que atrairia, naturalmente, a competência deste Tribunal. Pelo contrário, as cobranças surgem no âmbito de uma relação privada existente entre o estudante e a instituição na qual se encontra matriculado.

19. Assim, ainda que tal situação tenha reflexo indireto na política pública em questão, como já reconhecido nesta análise, o fato de tais cobranças surgirem no âmbito de uma relação privada torna extremamente dificultosa a adoção de ações de controle por parte deste Tribunal no sentido de intervir diretamente no problema identificado. Além disso, uma vez que não há o envolvimento de recursos públicos federais na eventual cobrança de valores diretamente a estudantes por parte das instituições de ensino, conclui-se que, em princípio, a situação refoge à competência deste Tribunal.

20. Todavia, considerando que o que almeja a comissão solicitante dos presentes autos não é uma fiscalização executada por este Tribunal diretamente no problema identificado, mas sim uma auditoria para acompanhamento da fiscalização exercida pelo MEC com relação aos fatos – de acordo com peça inicial (peça 1, p. 9) – e, ainda, considerando que o MEC é unidade jurisdicionada a este Tribunal, considera-se possível o atendimento do pleiteado pela comissão solicitante.

21. A fiscalização do MEC a que a comissão solicitante busca realização de auditoria pelo TCU é a que se originou na Portaria Conjunta 17, de 20 de março de 2015, firmada em conjunto pela Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), FNDE e Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacom/MJ), a qual instituiu Grupo de Trabalho – GT com o objetivo de analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, bem como propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido Programa. A referida portaria encontra-se disponível à peça 7.

22. Inicialmente, o prazo estabelecido na portaria para que o referido grupo concluísse o trabalho foi de sessenta dias a contar da data da publicação da portaria (20/3/2015), porém o prazo foi prorrogado por três vezes, sendo que a última prorrogação foi de 120 dias contados do dia 21/9/2015. Portanto, o grupo de trabalho ainda não concluiu suas atividades.

23. Diante do exposto, propõe-se a autuação de processo neste Tribunal, do tipo “acompanhamento”, com vistas a avaliar a fiscalização exercida pelo MEC, em conjunto com o FNDE e a Senacom/MJ, com relação à evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies. Ao término da referida fiscalização pelo TCU, os resultados deverão ser encaminhados ao solicitante destes autos.

CONCLUSÃO

24. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, em que se busca a realização de auditoria por este Tribunal para acompanhamento da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação por cobrança de valor adicional pelas instituições de ensino a aluno coberto pelo Fies.

25. De acordo com análise efetuada nesta instrução, a majoração das mensalidades das faculdades além do limite de reajuste permitido pelo MEC, o que teria ocasionado cobranças de valores adicionais diretamente aos alunos das instituições de ensino, não se insere, em princípio, dentro da competência fiscalizatória do Tribunal, uma vez que não diz respeito a recursos públicos federais, mas sim a uma relação privada de consumo existente entre a instituição de ensino e os estudantes.

26. Todavia, foi reconhecida a importância de coibir tais práticas, pois elas podem resultar no esvaziamento da efetividade do programa em questão (Fies). Assim, merece atenção a fiscalização que está sendo exercida pelo MEC no tocante ao problema identificado.

27. Dessa forma, foi realizada proposta no sentido deste Tribunal autuar processo de acompanhamento para examinar a fiscalização exercida pelo MEC, em conjunto com o FNDE e Senacom/MJ, a qual foi iniciada a partir da Portaria Conjunta 17/2015 (firmada pela Sesu/MEC, FNDE e Senacom/MJ).

28. Cabe frisar que a apreciação da presente solicitação cabe ao Plenário do TCU, conforme estabelece o art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, sendo que o relator do processo é o relator da lista de unidades jurisdicionadas em que se inclua o órgão de que trata a solicitação, conforme art. 10 do mesmo normativo. Dessa forma, a relatoria do presente processo cabe à Ministra Ana Arraes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante o exposto, com fundamento no art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a. conhecer da solicitação, com fundamento no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 2015/2008 c/c art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992;

b. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, cópia da presente instrução, assim como cópia da deliberação que vier a ser prolatada pelo Tribunal, com vista a dar conhecimento da decisão deste Tribunal a respeito da Proposta de Fiscalização e Controle n. 26, de 2015, de autoria do Deputado Vinicius Carvalho;

c. determinar à SecexEducação que autue processo de fiscalização, do tipo acompanhamento, 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 a respeito da evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, a qual foi iniciada a partir do Grupo de Trabalho criado pela Portaria Conjunta 17/2015 (firmado pela Sesu/MEC, FNDE e Senacom/MJ).”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, deputado federal Eli Correa Filho, para que seja realizada auditoria para acompanhamento da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação (MEC) em eventuais cobranças de custos extras a alunos cobertos pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) decorrentes da implementação de novas regras do programa expedidas pelo MEC, que limitaram o valor do reajuste das mensalidades das faculdades participantes do programa.

2. Preliminarmente, conheço da solicitação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos para a matéria.

3. No mérito, acompanho o posicionamento da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação.

4. Em princípio os fatos relatados envolvem relação privada entre estudantes e instituições de ensino. Contudo, este Tribunal não pode esquivar-se de reconhecer o reflexo que tal situação tem na política pública em questão, já que atinge o próprio objetivo desse programa, que é dar assistência financeira a estudantes que não têm condições de arcar com as mensalidades escolares.

5. A fiscalização solicitada diz respeito à atuação do Ministério da Educação, órgão jurisdicionado a este Tribunal, para equacionar os fatos inquinados, notadamente acerca do resultado da atuação do grupo de trabalho constituído para analisar composição e evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Fies, bem como propor iniciativas e ações que contribuam para avanço do referido programa.

6. Nesse sentido, cabe realizar o acompanhamento sugerido pela unidade técnica e destacar que o referido grupo teve seus trabalhos prorrogados por mais 120 dias a partir de 21/9/2015, o que limita a efetiva atuação deste Tribunal ao prazo necessário para finalização desses trabalhos.

Posto isso, voto porque o Tribunal adote a deliberação que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de novembro de 2015.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 3025/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 025.324/2015-2.
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.
4. Unidade: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação.
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação do Congresso Nacional, oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, veiculada mediante o Ofício Pres. 177/2015/CDC, de 06/09/2015 (peça 1), por meio da qual aquela Comissão requer a realização de auditoria para acompanhamento da fiscalização exercida pelo Ministério da Educação (MEC) nas eventuais cobranças de custos extras a alunos cobertos pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), decorrente da implementação de novas regras do programa expedidas pelo MEC, que limitaram o valor do reajuste das mensalidades das faculdades participantes do programa.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 14 da Resolução 215/2008, e ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer da solicitação da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados;

9.2. informar à solicitante que será autuado processo de fiscalização, do tipo acompanhamento, 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);

9.3. determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação que autue processo de fiscalização, do tipo acompanhamento, para atendimento desta solicitação e estenda os atributos do art. 5º da Resolução TCU 215/2008 a esse novo feito; e

9.4. remeter cópia desta deliberação, assim como do relatório e do voto que a fundamentaram, à solicitante e ao deputado Celso Russomano, relator da Proposta de Fiscalização e Controle 26/2015.

10. Ata nº 48/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 25/11/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3025-48/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício