



PLANO DE TRABALHO

Trata-se de apresentação do Plano de Trabalho em atendimento aos subitens 9.4.4.1 e 9.4.4.4 do Acórdão nº 3.001/2016, do Tribunal de Contas da União (TCU), que determina ao Ministério da Educação (MEC), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que:

9.4.4.1. elaborem e apresentem, em conjunto, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que contemple, no mínimo, ações sobre:

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

9.4.4.1.3. 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.

Por meio do Acórdão nº 539/2017, o TCU incluiu o Ministério da Fazenda (MF) na relação de órgãos e entidades responsáveis pelo cumprimento do subitem 9.4.4 do Acórdão nº 3001/2016.

O presente Plano de Trabalho trata, ainda, dos encaminhamentos relativos aos estudos e medidas pertinentes à Lei Complementar nº 101/2000, a que se referem os subitens 9.4.4.2 e 9.4.4.3, relacionados às despesas com concessão dos financiamentos e com a administração dos financiamentos do Fies.

Cabe lembrar que, apesar dos órgãos envolvidos estarem se comprometendo a envidar esforços na execução do plano proposto da melhor forma possível e nos prazos propostos, fatores externos e riscos intrínsecos a um trabalho que envolve diversos órgãos e mudanças legislativas podem comprometer a execução do Plano de Trabalho.

Contextualização

Em resposta à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 027.419/2015-0, apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, que questionava o impacto dos gastos do Governo Federal como vetor da crise econômica, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

A auditoria teve como foco a verificação da sustentabilidade, da eficácia e das vulnerabilidades dos processos de trabalho associados ao fundo. Além disso, buscava avaliar: (i) se a forte expansão do programa, verificada em alguns anos, estava associada a instrumentos prévios de planejamento; (ii) se havia foco na definição do público-alvo; (iii) qual o impacto do Fies no alcance das metas do Plano Nacional de Educação; (iv) se havia sido cometidas infrações às normas aplicáveis às finanças públicas; (v) se as despesas orçamentárias teriam sido subestimadas e utilizados créditos adicionais de forma injustificada; (vi) se ocorreu dissimulação de dados orçamentários e financeiros e falta de integridade das informações contábeis; (vii) se

houve extrapolação do limite máximo fixado pelo estatuto do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC para garantia de financiamentos; (viii) quais os riscos à sustentabilidade do programa; e (ix) se o FNDE tem estrutura adequada para cumprir suas ações de agente operador do Fies.

Como resultado desta auditoria, o TCU exarou, em seu Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário (Acórdão), diversas recomendações e determinações, incluindo a determinação 9.4.4 de que trata este Plano de Trabalho.

1. Antecedentes ao Plano de Trabalho

No âmbito das políticas públicas federais que têm como escopo a ampliação do acesso e permanência na educação superior, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado com o objetivo de conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC e ofertados por instituição de educação superior privada aderente ao Fundo, condicionado à observância e prestígio de critérios de qualidade numa tentativa de comprometimento com o incremento contínuo da qualidade da educação superior ofertada na rede federal de ensino, na intenção de colaborar para a consecução das metas educacionais da educação superior consignadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024) e no Plano Plurianual 2016-2019 (PPA 2016-2019).

O PNE 2014-2024, documento resultado de deliberação do Congresso Nacional e de discussão prévia nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação com o objetivo de melhorar os índices educacionais do País em todos os níveis de educação, preconiza na Meta nº 12:

Meta nº 12, a elevação da taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta.

Já no âmbito do PPA 2016-2019, construído coletivamente entre órgãos do governo e representações da sociedade, sob um modelo de desenvolvimento com inclusão social e redução das desigualdades, com foco na qualidade dos serviços públicos e no equilíbrio da economia, o Fies se insere no Programa Temático 2080, Eixo Estratégico: Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico, o qual tem por Diretriz Estratégica, a promoção da qualidade e ampliação do acesso à educação com equidade, articulando os diferentes níveis, modalidades e sistemas, garantindo condições de permanência e aprendizado e valorizando a diversidade – diretriz esta, à qual se vincula o OBJETIVO 1010 com suas metas e iniciativas consignadas:

OBJETIVO 1010 - Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da

diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Meta 04L0 - Conceder 1,4 milhão de novos financiamentos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)

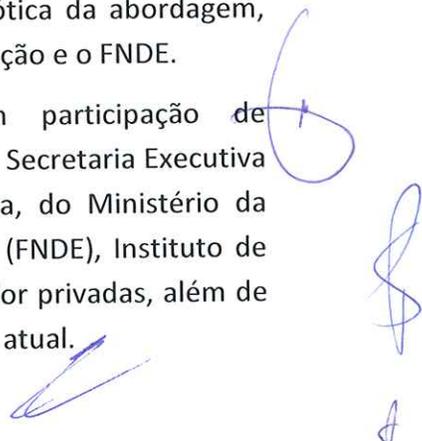
Iniciativa 061Y - Realização de ações voltadas para a efetividade da expansão e inclusão da educação superior, com a indução da oferta alinhada às necessidades regionais e às metas de desenvolvimento econômico e social do país.

O Fies teve sucesso no que tange a viabilizar um programa com maior número de matrículas, já tendo alcançado um estoque expressivo de contratos ativos. Contudo, o modelo atual tem suscitado diversas críticas quanto à sua eficácia e sustentabilidade fiscal. Ou seja, apesar de constituir uma ação que objetiva contribuir para o cumprimento da Meta nº 12 do PNE 2014-2024 e do Objetivo 1010 do PPA 2016-2019, o Fies, como relatado no Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário, não tem sido plenamente eficaz nesse objetivo.

Preocupado com a sustentabilidade fiscal do Fies, o Governo Federal, desde 2015, começou a alterar alguns aspectos do programa, a exemplo da definição do número de novas vagas a serem ofertadas a cada semestre considerando a situação orçamentária observada, acompanhada de indução pela Administração Pública na oferta preferencial das vagas em áreas do conhecimento prioritárias; da realização de processo seletivo a cada semestre tendo por parâmetro de classificação a nota no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem); da redução da renda familiar bruta para acesso ao programa, o que garante a focalização em perfil socioeconômico mais vulnerável; da elevação da coparticipação; da diminuição do prazo da amortização; e da elevação da taxa de juros do financiamento.

Em meados do ano passado, foi instituído Grupo de Trabalho (GT) informal com o objetivo de promover um diagnóstico sobre o Fies e propor medidas de aperfeiçoamento, inclusive sob o ponto de vista fiscal. Dada a ótica da abordagem, participaram do GT o Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação e o FNDE.

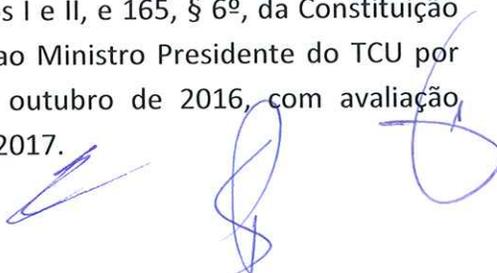
Destarte, foram realizadas diversas reuniões, com participação de representantes da Secretaria de Acompanhamento Econômico, da Secretaria Executiva e da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), instituições de ensino superior privadas, além de outras instituições privadas, com o objetivo de repensar o modelo atual.



No âmbito do GT, as discussões foram direcionadas a aspectos econômicos relacionados ao programa, tendo sempre em perspectiva o potencial ganho de produtividade da economia gerado pelo aumento do nível de escolaridade da população, compreendendo a afirmação da cidadania que programas educativos bem elaborados têm o condão de proporcionar. Neste sentido, além da responsabilidade fiscal almejada, foi levada em conta a natureza social, educacional e econômica do programa.

No âmbito destas conversas, dentre as principais propostas consensuadas de aprimoramento dos mecanismos de gestão do programa, está a instituição de Comitê Gestor do Fies, com participação interministerial, o qual, junto com outras medidas estruturantes a serem implementadas, viabilizará o cumprimento da determinação nº 9.4.4, conforme descrito a seguir.

Ademais, cabe mencionar que o Fies, também, é objeto de avaliação pelo Ministério da Fazenda, no ano de 2017, em cumprimento ao item 9.3.2 do Acórdão nº 1.718/2005 e à determinação contida no item 9.1.8 do Acórdão nº 3.071/2012, e em consonância com os arts. 84, inciso XXIV, 74, incisos I e II, e 165, § 6º, da Constituição Federal, conforme Plano Avaliativo encaminhado ao Ministro Presidente do TCU por meio do Ofício nº 325/SEAE/SPE-MF, de 31 de outubro de 2016, com avaliação prevista para ser concluída em 31 de dezembro de 2017.



2. Caracterização do Plano de Trabalho

Fase 1 – Diagnóstico do Fies

Prazo: até agosto de 2017

Responsável: MF/MEC/FNDE

A elaboração de um diagnóstico tem o objetivo de dimensionar o impacto gerado pelo Fies desde sua criação (1999) sobre as contas públicas e se for o caso, elencar as causas para a ausência de sustentabilidade fiscal do modelo vigente. Nesse sentido, esse documento responderá, em parte, o subitem 9.4.4.1.2.

Os resultados desse diagnóstico contribuirão, ainda, para subsidiar as mudanças a serem implementadas, pois irá elencar as principais causas da insustentabilidade fiscal, no que tange à governança do programa, ao risco de crédito e ao subsídio implícito. Nesse sentido, o diagnóstico pode ser entendido como o primeiro passo do plano de trabalho, que norteará as soluções a serem propostas nas fases subsequentes.

Fase 2 – Reformulação do Fies, Visando Aprimorar sua Sustentabilidade Fiscal

Duração: até agosto de 2017

Responsável: MEC/FNDE/MP/MF/Casa Civil da Presidência da República

O governo encaminhará proposta legislativa de reestruturação do Fies ao Congresso Nacional, a qual pretende mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do programa, indicadas na Fase 1, aprimorando a gestão do programa, diminuindo a concentração do risco na União e, alinhando incentivos, de forma a reduzir a inadimplência do Fies e incrementar a colaboração desse para o atendimento das metas do PNE 2014-2024 e do PPA 2016-2019 relativas ao número de matriculados na educação superior, respeitando o espaço fiscal.

Todas essas medidas, conjuntamente, contemplam estratégias de atuação que visarão reduzir a dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional e diminuir a desvalorização real dos ativos do Fundo Fies, ao aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos, devido à redução esperada da inadimplência.

Esta fase está em linha com as determinações do TCU constantes dos subitens 9.4.4.1.2 e 9.4.4.4.3, relacionadas à sustentabilidade do Fies, pois reduzirá o risco apontado pelo TCU de que o Fies poderá se tornar insustentável financeiramente, comprometendo o atendimento a novos estudantes. Ademais, auxiliará, também, no atendimento ao subitem 9.4.4.1.1, no que tange a contribuição efetiva do Fies para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Fase 3- Elaboração de estudos e adoção de medidas sobre as despesas com a administração dos financiamentos do Fies

Prazo: até agosto de 2017

Responsável: MF/MEC/FNDE/MP

Nesta fase, será elaborado estudo relacionado com as despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinadas à remuneração dos agentes financeiros. Será realizada estimativa de impacto dessas despesas, avaliação sobre a possibilidade de renegociação desses valores com os agentes financeiros e análise sobre a possibilidade de compartilhamento de responsabilidade dessas despesas com os alunos e com as Instituições de Ensino. Após a elaboração do estudo, o governo encaminhará medidas necessárias para que as despesas com a administração dos financiamentos do Fies estejam definidas em valores justos e módicos, com responsabilidade compartilhada entre os atores envolvidos com o Fies e sem riscos à sustentabilidade fiscal do programa.

As medidas propostas pretendem contemplar o item 9.4.4.3 do Acórdão nº 3.001/2016 do TCU.

Fase 4 - Elaboração de estudos e adoção de medidas sobre adequação orçamentária e financeira

Prazo: até novembro de 2017.

Responsável: MF/MP/MEC/FNDE

O Fies envolve um complexo fluxo de operações financeiras. Para o efetivo monitoramento dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies, faz-se necessário que todas as operações financeiras do programa sejam mapeadas dentro do orçamento.

Esta fase será composta por um grupo de trabalho, que poderá ser criado no âmbito do CG-Fies, para, inicialmente, analisar se todas as operações financeiras do Fies estão adequadas com a Lei Orçamentárias Anuais e compatíveis com as Leis de Diretrizes Orçamentária. Posteriormente, caso seja necessário, poderão ser tomadas ações visando à indicação de fontes de financiamento necessárias para a manutenção dos contratos já assinados, observado a conjuntura fiscal para cada ano, quando da elaboração da lei orçamentária, conforme explicado na fase 7 - Elaboração do Plano Trienal.

Desse modo, esta fase atende as determinações do TCU constantes dos itens 9.4.4.2 e 9.4.4.4.1.

Fase 5 - Instituição do Comitê Gestor

Prazo: até novembro de 2017. Esta fase depende da publicação da proposta legislativa de reestruturação do Fies (Fase 2)

Responsável: MEC/FNDE/MF/MP

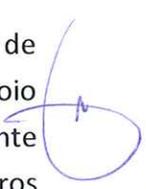
A instituição do Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies), coordenado pelo MEC, será realizada por meio de alteração na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e de Decreto Interministerial. Em sua composição, está prevista a participação de órgãos do núcleo fiscal e educacional, como o Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Fazenda (MF), e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

O Comitê terá como competência definir as diretrizes e prioridades da política de financiamento estudantil para o Fies - em consonância com as metas do PNE 2014-2024, assim como definir os requisitos de concessão, as condições técnicas e operacionais e aprovar o Plano Trienal do Fies e seus ajustes anuais, considerando os impactos orçamentários e financeiros ao longo do tempo. Sua criação fortalecerá o planejamento e a governança do Fies, ao tornar colegiadas as decisões, o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, trazendo conhecimentos e capacidades diversos para a tomada de decisão.

O Plano Trienal previsto conterá, dentre outras coisas, as diretrizes gerais do programa, com especificação do quantitativo anual de vagas ofertadas para os próximos três anos, considerando as metas do PNE e o impacto fiscal no curto e no médio prazo.

Além disto, está previsto o estabelecimento de indicadores de desempenho, inclusive sobre atendimento às metas relativas à educação superior do PNE 2014-2024, a inadimplência e a estimativa de perda esperada pelo programa. Esses indicadores serão acompanhados periodicamente pelo Comitê de forma a permitir que desequilíbrios sejam observados logo no início e que medidas corretivas sejam implementadas.

Para assessoramento aos trabalhos do comitê, será criado Grupo Técnico, de caráter consultivo e permanente, além de uma Secretaria Executiva para o apoio técnico e administrativo. Especificamente, quanto ao Grupo Técnico, é importante mencionar que, além da participação de técnicos representantes dos órgãos membros do CG-Fies, está prevista a participação de membro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual contribuirá para a avaliação, o monitoramento e para a proposição de alterações no Fies. Além disto, quando necessário, serão estabelecidas comissões consultivas – temporárias ou permanentes.



Desse modo, em complemento às atribuições normais do Comitê, o grupo técnico e as comissões consultivas irão auxiliar no cumprimento dos itens previstos no subitem 9.4.4 da determinação do TCU.

Fase 6 – Adoção de medidas para mitigar os impactos fiscais

Prazo: até junho de 2018

Responsável: CG-Fies

Nesta fase, serão analisadas e poderão ser propostas medidas para mitigar os impactos fiscais dos contratos previamente assinados. Medidas relacionadas às despesas com mensalidades, à inadimplência dos financiados e eventualmente ao subsídio implícito das operações. Como exemplos, pode-se citar a adoção de mecanismos de cobranças, mecanismo de renegociação de dívidas e mecanismos de sanção em caso de inadimplência.

Ressalta-se que será permitido que os alunos do Fies, nos moldes atuais, migrem voluntariamente para o Fies reformulado, de forma a mitigar os impactos fiscais gerados pela expansão do Programa. Para isto, serão estudados alguns incentivos para que esta migração ocorra, procurando aumentar o retorno dos capitais emprestados vis a vis o custo fiscal.

Esta fase se destina a atender às determinações do TCU constantes dos subitens 9.4.4.1.2 e 9.4.4.1.3, relacionada à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015.

Fase 7 – Elaboração de Plano Trienal

Prazo: até junho de 2018

Responsável: CG-Fies

O TCU constatou a necessidade de melhora da governança do programa, de forma planejada, com definição de estratégias para se atingir objetivos da política pública e controle dos impactos fiscais, orçamentários e financeiros decorrentes da execução da política.

Uma das principais ferramentas para aprimoramento do processo de planejamento será a elaboração e revisão do Plano Trienal do Fies pelo CG-Fies, que deverá conter, entre outras coisas, a quantidade anual de vagas para os próximos três anos a ser ofertada, a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros, decorrentes da carteira já contratada e dos novos financiamentos, a indicação das fontes de custeio, o impacto fiscal no curto e no médio prazo, além das prioridades por área do conhecimento, localização geográfica e qualidade dos cursos superiores das instituições de educação superior com adesão válida ao Fundo.

No tocante às fontes de custeio do Fies, a estimativa é feita por distintos órgãos da Administração Pública Federal. A título de ilustração, a tabela relaciona a composição do Fies na Lei Orçamentária de 2017 (LOA-2017), com os respectivos responsáveis pela sua estimativa:

Tabela 1 – Fontes de Recursos do Fies e os responsáveis pela estimativa

Fonte de Recurso	Responsável pela Estimativa
100 - Recursos Ordinários	Compartilhada entre RFB, STN e SOF
118 - Contribuições sobre Concursos de Prognósticos	RFB
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	STN
186 - Outras Receitas Vinculadas	SOF, em conjunto com MEC
188 - Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional	STN
280 - Recursos Próprios Financeiros	SOF, em conjunto com MEC

Fonte: SOF/MP

Vale ressaltar que a definição da fonte de custeio do programa e de sua respectiva dotação orçamentária pode sofrer variações, a depender da conjuntura fiscal. Nesse sentido, a efetiva indicação das fontes de financiamento do programa somente pode se dar anualmente, quando da elaboração do projeto de lei orçamentária, momento em que a situação fiscal tem seus contornos mais bem definidos.

Ressalta-se que o Plano Trienal, contempla aspectos da execução, do acompanhamento e da avaliação e será elaborado pelo Grupo Técnico e proposto para aprovação no CG-Fies, com previsão de revisão anual. Além dessa revisão a cada ano, será feita uma análise do que foi realizado no último ano, bem como serão incorporadas estimativas para mais um ano, ou seja, o plano contempla triênios móveis.

Cabe mencionar que a definição da quantidade de vagas a serem ofertadas, estabelecida no Plano Trienal, deverá considerar o objetivo do programa e da política educacional, consubstanciados na legislação relativa ao Fies, no Plano Plurianual vigente e no PNE 2014-2024.

Ademais, as alterações que buscam atender ao primado da sustentabilidade do Fundo em obediência aos princípios e normativos sobre responsabilidade fiscal, acabam por contemplar indiretamente o objetivo de incremento da contribuição da política pública educacional em debate às metas relativas à educação superior do PNE 2014-2024, pois, a longo prazo, aquelas tendem a representar retorno de orçamento de forma mais contínua e em maior volume para Fundo, o que, no futuro, poderá proporcionar oferta maior ou igual, garantindo crescimento contínuo e sustentável ao programa.

Ademais, deve-se analisar o impacto fiscal, orçamentário e financeiro decorrente das vagas do Fies a serem disponibilizadas. Lembra-se que o impacto do Fies pode advir da despesa financeira oriunda do pagamento das mensalidades às entidades mantenedoras de instituição de ensino, da capitalização do Fundo Garantidor, do subsídio implícito dos juros e da baixa de ativos decorrente da inadimplência futura do aluno, além do pagamento da taxa de administração aos agentes financeiros.

Ressalta-se, ainda, que, na visão do TCU, a despesa com a concessão de novos financiamentos deve ser considerada como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e com a remuneração dos bancos deve ser encarada como uma despesa obrigatória de caráter continuado¹. Com isso, a elaboração da avaliação do impacto orçamentário e financeiro também visará atender ao previsto nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Deste modo, a elaboração do Plano Trienal está em linha com as determinações constantes nos subitens 9.4.4.1, 9.4.4.2, 9.4.4.3, e 9.4.4.4.2 do Acórdão nº 3001/2016 do TCU.

Fase 8 – Criação de Indicadores de Desempenho

Prazo: até junho de 2018

Responsável: CG-Fies

Nesta fase, serão estabelecidos indicadores de desempenho do Fies que permitam ao CG-Fies identificar e corrigir eventuais fragilidades do programa.

A auditoria do TCU alerta para a necessidade do estabelecimento de critérios para apuração dos diferentes índices de desempenho do Fies, bem como da definição de parâmetros para verificação dos índices de inadimplência. A importância de se ter tais parâmetros é possibilitar o desenvolvimento de referências para análise das informações, com o devido acompanhamento do programa e a devida divulgação periódica dessas informações.

Recomenda-se, no Acórdão, que sejam desenvolvidos indicadores de desempenho, a exemplo daqueles que constaram no Relatório de Gestão do Fies para o exercício de 2012: a) taxa de contratos novos; b) taxa de financiamentos; c) percentual de IES participantes; c) percentual de execução financeira; d) taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); e) taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); f) percentual

¹ Cabe esclarecer que, a despeito da vigência da Lei nº 13.366/2016, que transfere da União para as IES parcela do custo com a remuneração dos agentes financeiros, parte deste custo permanece com a União.

do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; g) percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; h) taxa de inscrições validadas pelas CPSA; i) taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; j) taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e k) taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies.

Além da especificação dos indicadores, serão definidas a forma de acompanhamento e de divulgação (incluindo periodicidade) destes indicadores, a fim de monitorar a eficiência e eficácia do programa e o efeito das alterações implementadas. Haverá a publicação periódica dos indicadores e da avaliação dos resultados em relatórios de gestão e em página específica na internet.

O que se pretende é imprimir transparência e publicidade sobre a execução do programa e propiciar insumo para a tomada de decisões dos gestores acerca da política pública.

Fase 9 – Definição de Estratégia de Governança sobre os Indicadores de Desempenho

Prazo: até agosto de 2018

Responsável: CG-Fies

Tão importante quanto a estruturação dos indicadores de desempenho é a incorporação dos resultados obtidos nas análises a serem desenvolvidas, de forma a balizar as eventuais correções de rumo na aplicação do programa.

Desta forma, é importante que seja elaborado e publicado relatório periódico contemplando: (i) os resultados apurados pelos diversos indicadores; (ii) a evolução dos indicadores ao longo do tempo; e (iii) a análise dos resultados obtidos dos indicadores, interpretando-os e apontando pontos de aprimoramento da política.

As fases 8 e 9 vão ao encontro do previsto nos itens 9.4.4.1.2 e 9.4.4.1.3, pois possibilitarão o monitoramento e a avaliação do desempenho do programa e da inadimplência, dando subsídios para a adoção tempestiva de medidas corretivas ou de aperfeiçoamento do Fies.

Cabe destacar que, como a inadimplência representa importante risco fiscal e pode comprometer o fluxo de recursos para dar suporte aos desembolsos futuros, a avaliação desse indicador e a elaboração de estratégias de atuação com vistas à redução do estoque de operações em atraso irão contribuir para mitigar os impactos fiscais, inclusive aqueles decorrentes do estoque já contratado. Dentre as estratégias que poderão ser estudadas, existe a possibilidade de adotar, inclusive, medidas de estímulo à liquidação, regularização ou reescalonamento dessas dívidas e de reforço de mecanismos de cobrança.

3. Cronograma do Plano de Trabalho e Responsáveis

Fases de Implantação	Prazo para Conclusão			
	ago/17	nov/17	jun/18	ago/18
Fase 1- Diagnóstico do Fies				
Fase 2 - Reformulação do Programa				
Fase 3- Estudos e Medidas relacionadas às Despesas Administrativas				
Fase 4 - Estudos e Medidas relacionadas à Adequação Orçamentária e Financeira				
Fase 5- Instituição do Comitê Gestor				
Fase 6 - Medidas relacionadas à Mitigação de Impactos Fiscais				
Fase 7 – Elaboração do Plano Trienal				
Fase 8 - Criação de Indicadores de Desempenho				
Fase 9 - Definição da Estratégia de Governança sobre os Indicadores de Desempenho				

Fases de Implantação	Responsáveis
Fase 1- Diagnóstico do Fies	MF/MEC
Fase 2 - Reformulação do Programa	MEC/MF
Fase 3- Estudos e Medidas relacionadas às Despesas Administrativas	MF/MP/MEC
Fase 4 - Estudos e Medidas relacionadas à Adequação Orçamentária e Financeira	MF/MP/MEC
Fase 5- Instituição do Comitê Gestor	MEC/FNDE/MF/MP
Fase 6 - Medidas relacionadas à Mitigação de Impactos Fiscais	CG-FIES
Fase 7 – Elaboração do Plano Trienal	CG-FIES
Fase 8 - Criação de Indicadores de Desempenho	CG-FIES
Fase 9 - Definição da Estratégia de Governança sobre os Indicadores de Desempenho	CG-FIES

4. Considerações finais

A respeito dos procedimentos adotados com vistas à legalidade e legitimidade dos financiamentos concedidos, destaca-se que as rotinas informatizadas que cursam no âmbito do Sistema Informatizado do Fies (SisFIES), que concentra todas as informações relativas à inscrição, contratação e aditamento dos contratos, foram implementadas de forma a assegurar o estrito cumprimento dos normativos que regem o Fundo.

Além das regras de sistema que visam o cumprimento dos critérios de qualificação e elegibilidade do estudante para acesso ao crédito, habilitação do curso/instituição de ensino, garantias e observância dos limites máximos de financiamento, o SisFIES também possui integração com outras bases de dados, como é o caso da Receita Federal, Correios, agentes financeiros do Fies e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos de Educação Superior.

No caso da Receita Federal, as informações obtidas na consulta estão relacionadas à validação da situação ativa do CPF informado, filiação e data de nascimento do estudante, sendo que qualquer divergência impede a realização da inscrição. Nessa rotina, também são verificadas as informações relativas ao CPF dos membros do grupo familiar do estudante.

No e-MEC, é verificada a situação da instituição de ensino, a habilitação e o conceito do curso, local de oferta, turno, quantidade de semestres, dentre outras informações. Na integração com os agentes financeiros é verificada nos aditamentos,

como condição para a sua realização, a regularidade do estudante com o pagamento dos juros trimestrais do financiamento e também a idoneidade do fiador. Como se verifica, a integração com essas bases de dados qualifica as informações registradas pelo estudante no SisFIES e asseguram o cumprimento dos normativos.

Destaca-se, ainda, que todas as informações prestadas pelo estudante no SisFIES são validadas documentalmente pela instituição de ensino, mediante registro de confirmação no sistema, quando da realização da matrícula ou renovação semestral. Adicionalmente, ocorre a qualificação do estudante e dos fiadores, como também a verificação da renda mensal destes, e comprovação de endereço pelos agentes financeiros do Fundo, atualmente Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, de acordo com os normativos do Banco Central do Brasil.

A verificação das regras de negócio do SisFIES foi realizada pela Controladoria Geral da União quando da apreciação das contas do Fies de 2014, oportunidade em que efetuou o batimento da base de contratos concedidos naquele exercício, tendo constatado, conforme Relatório nº 201503636 (pg. 3), dentre outros, o que segue:

“No que se refere às consultas exclusivas ao SisFIES, buscou-se avaliar as regras de negócio implantadas no referido sistema, ou seja, as validações realizadas pelo sistema a fim de assegurar o cumprimento das normas do programa.

Os principais resultados dessas análises estão descritos a seguir:

- a) não foram encontrados registros de permissão de financiamento a pessoas cuja renda familiar bruta mensal era superior a 20 salários mínimos;*
 - b) todos os tetos de financiamento previstos normativamente foram cumpridos no momento da inscrição do aluno, tendo ocorrido casos pontuais de divergência posterior à inscrição, decorrente de alteração de características de alguns cursos pelas próprias instituições de ensino;*
 - c) não foram encontrados casos de alunos ingressantes no Fies e simultaneamente inadimplentes com o Programa de Crédito Educativo – CREDUC;”*
- (...).*

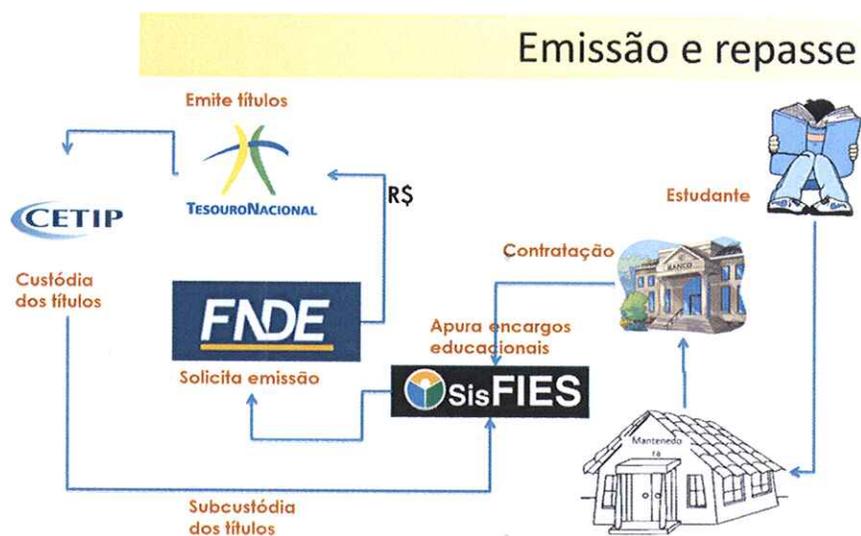
Por outro lado, registra-se que os pagamentos efetuados às instituições de ensino à conta do financiamento dos estudantes são realizados somente após o cumprimento de todas as providências a cargo do estudante, da instituição de ensino e dos agentes financeiros relacionadas à contratação dos financiamentos e dos aditamentos semestrais de renovação.

Nesse contexto, as providências estão relacionadas principalmente à validação do valor da semestralidade pela instituição de ensino e pelo estudante, bem como a respectiva contratação junto ao agente financeiro para fins de evolução do saldo devedor do financiamento, quando são lançados na conta gráfica do contrato.

Esse procedimento fica registrado no Documento de Regularidade de Inscrição (DRI) ou no Documento de Regularidade de Matrícula (DRM) no aditamento, que é assinado pelo estudante e pelo representante da instituição de ensino e entregue ao agente financeiro, conforme o caso. Somente após esses procedimentos, confirmado eletronicamente pelo agente financeiro, é que o contrato ou aditamento é habilitado para o módulo financeiro do SisFIES para fins de pagamento das mensalidades.

Como medida de controle dos valores desembolsados, o valor da mensalidade lançado à débito nos contratos de financiamento do estudante e dos encargos educacionais, objeto de repasse às mantenedoras, é verificado mensalmente por meio do processo de fiscalização das faturas da taxa de administração apresentadas pelos agentes financeiros, confrontando-se os valores apropriados pelos bancos e pelo SisFIES.

As apurações dos encargos educacionais devidos a cada uma das instituições de ensino são realizadas mensalmente, sendo que esse procedimento subsidia a emissão dos Certificados Financeiro do Tesouro (CFT-E) pelo Tesouro Nacional, os quais são custodiados em favor do FNDE junto à CETIP. O quadro abaixo representa, sinteticamente, o fluxo operacional da emissão de títulos e o repasse às entidades.



Por fim, com vistas à transparência e controle social, as informações relativas aos repasses realizados são disponibilizadas mensalmente às entidades mantenedoras e instituições de ensino no módulo SisFIES-Gestão, aos estudantes no módulo SisFIES-Aluno e à sociedade, no endereço eletrônico www.fnde.gov.br/financiamento/fies.

Semestralmente, as informações também são disponibilizadas no portal de dados abertos, em www.fnde.gov.br/dadosabertos.

5. De Acordo

Assim, como o presente Plano de Trabalho, proposto pelos técnicos dos órgãos abaixo assinalados, está em linha com o objetivo do Governo de revisar suas políticas públicas, no sentido de aumentar a eficiência e sustentabilidade fiscal delas, corrigindo possíveis desequilíbrios existentes e procurando tornar mais eficaz seu impacto social e econômico, e com o atendimento das determinações exaradas no Acórdão 3001/2016 do TCU, estamos de acordo com seu conteúdo.


Maria Helena Guimarães De Castro

Secretária Executiva do Ministério da Educação

Felipe Sartori Sigollo
Secretário Executivo - Adjunto
Secretaria Executiva - MEC


Eduardo Refinetti Guardia

Secretário Executivo do Ministério da Fazenda


Esteves Pedro Colnago Junior

Secretário Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão


Silvio de Sousa Pinheiro

Presidente do FNDE