

AUDITORIA OPERACIONAL NO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

O Fies é um programa destinado a financiar cursos superiores não gratuitos e que possuam conceito positivo nas avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação (MEC). Criado em 1999, o programa passou por mudanças significativas em 2010, quando sua operacionalização passou a ser conduzida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tendo como agentes financeiros a Caixa Econômica Federal (Caixa) e o Banco do Brasil (BB). Até 2010, a própria Caixa exercia o papel de agente operador do programa.

No período de 2010 a 2015, o Fies passou por uma expansão bastante expressiva, tanto em número de contratos de financiamentos concedidos quanto em relação à dotação orçamentária necessária para fazer frente às demandas do programa – crescimento de, aproximadamente, 600% nesse período.

Objetivo da Auditoria

Avaliar a sustentabilidade do Fies, bem como a eficácia e eventuais vulnerabilidades de seus processos de trabalho, por meio da verificação:

- da capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando-se, especialmente, a mudança de agente operador ocorrida em 2010 e concluída em 2013; e
- do orçamento e da capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que possam impactar sua continuidade.

Principais Achados

Verificou-se que o Fies passou por período de significativa ampliação sem que houvesse um planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento da política pública, o que tem acarretado riscos à sustentabilidade do programa.

Novos financiamentos iniciados (2009-2015)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32.654	76.039	154.367	377.859	599.879	732.593	287.451

A curto prazo, calculou-se que, a preços de dezembro de 2015, o custo para se manter os contratos de financiamentos já assinados é de R\$ 55,4 bilhões até 2020, sendo R\$ 13,8 bilhões apenas para os contratos firmados no primeiro semestre de 2014. Ademais, percebeu-se que, apesar do aumento do número de matrículas, o Fies não contribuiu de forma significativa para o crescimento da taxa líquida de matrículas no ensino superior.

Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior (2004 a 2013)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013
12,3%	13,1%	14,6%	15,5%	16,2%	17,5%	18,3%	18,8%	20,2%

Com relação à capacidade operacional do FNDE, constatou-se precariedade da atuação do FNDE em relação ao controle de ativos e passivos do Fies e à supervisão da atuação dos agentes financeiros (Caixa e BB) e forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do programa.

Ademais, identificou-se abertura de créditos extraordinários para reforçar o orçamento do Fies com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade e, por fim, ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de Instituições de Ensino, no exercício de 2015, ocasionando uma dívida do Fies com essas mantenedoras na ordem de R\$ 3,1 bilhões.

Principais Deliberações do TCU

O TCU decidiu realizar audiência dos responsáveis pela forte expansão do Fies, no período de 2010 a 2015, o que, em suma, afetou o equilíbrio nas contas públicas, resultou na extrapolação do limite máximo de garantia assegurado pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), acarretou a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional consubstanciada na Meta 12 do Plano Nacional de Educação e, em última instância, ocasionou riscos de insustentabilidade do Fies.

Foi decidido, ainda, realizar audiência dos responsáveis pelas reiteradas subestimativas de recursos destinados ao Fies nas propostas orçamentárias dos exercícios de 2012 a 2015 – o que levou à edição de medidas provisórias com a finalidade de se abrir crédito extraordinário para o Fies sem que estivesse caracterizado o pressuposto da imprevisibilidade da despesa – e pela publicação de normativo que alterou a sistemática de emissão de títulos públicos no âmbito do Fies, ocasionando repasse a menor do devido às instituições de ensino superior.

Além dos encaminhamentos acima, foram proferidas determinações e recomendações ao FNDE, MEC e MPDG voltadas para sanar as irregularidades objeto das audiências acima, dentre as quais cabe destacar determinação para que:

- a) apresentem plano de trabalho com ações sobre: a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional; os aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do programa; o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies; e
- b) apresentem plano de trabalho contemplando ações e medidas relativas: aos contratos de financiamento já assinados, com indicação de fontes de financiamento a serem utilizadas; 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; à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional.

Benefícios Esperados

Espera-se que a adoção das medidas propostas pelo TCU contribua para o aprimoramento da gestão do Fies, mitigando-se riscos relacionados à capacidade operacional do FNDE para desenvolver as atribuições de agente operador do programa, e, especialmente, para a sustentabilidade do programa sob a ótica financeira-orçamentária.

Acórdão

Acórdão: 3001/2016–TCU–Plenário

Data da sessão: 23/11/2016

Relator: Ministra Ana Arraes

TC: 011.884/2016-9

Unidade Técnica Responsável: SecexEducação