



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS CONTENCIOSOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 720 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7476/2022-7471

INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00021/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.002343/2022-68

INTERESSADOS: THAIS NASCIMENTO DE SA E OUTROS

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

- I) Manifestação jurídica referencial. Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022; Orientação Normativa AGU Nº 55/2014 e PORTARIA CONJUR/MEC Nº 01/2021;
- II) Encaminhamento de subsídios para defesa da União;
- III) Ações judiciais em que autores questionam normas do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) relacionadas ao limite global de financiamento;
- IV) Normativos relacionados ao tema: Lei nº 10.260, de 2001; Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010; Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010; Portaria Normativa MEC nº 15, de 8 de julho de 2011; Portaria Normativa MEC nº 23, de 10 de novembro de 2011; Portaria MEC nº 209, de 2018
- V) Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde que se ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta.
- VI) Revogação do PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Trata-se da elaboração de manifestação jurídica referencial a respeito dos pedidos de subsídios, de fato e de direito, solicitados pelas Procuradorias Regionais da União para defesa da União em ações judiciais em que a parte autora discute questões relativas ao Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, em especial questionando a **limitação financeira no valor do financiamento, solicitando aumento do percentual e saldo global do contrato.**
2. Esta Consultoria Jurídica já havia se debruçado sobre o tema através do **PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU** (SEQ. 5). Já na presente manifestação, será procedida a atualização do referido Parecer adotando-se a nova nomenclatura de "Informação Jurídica Referencial", em atendimento aos ditames da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.
3. Para trazer informações atualizadas sobre o tema, estes autos foram encaminhados à Secretaria de Educação Superior (SESu) que elaborou a **Nota Técnica nº 98/2024/CGPES/DIPPESESU/SESu** (SEQ. 19) cujos fundamentos pediremos vênias para transportá-los para esta manifestação única.
4. Esta Informação Jurídica Referencial tem por fim, portanto, dispensar a análise individualizada desta Consultoria Jurídica acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, e a Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021.
5. Nos casos que serão objeto de estudo, os autores postulam o reconhecimento da ilegalidade das Resoluções do Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil (CG-Fies) que estabelecem o teto máximo de financiamento para os contratos firmados no âmbito do Fies. Defendem que a lei não cria limites máximos de cobertura, e que tal restrição não poderia ser dar por meio de Resolução infralegal.
6. Noutros casos (e estes até mais volumosos), os autores alegam que no momento em que firmaram o contrato Fies vigorava um determinado teto de financiamento e que, após o aditamento do contrato nos semestres seguintes, deveria vigorar o novo teto estabelecido em nova Resolução do CG-Fies. Abaixo, o resumo das argumentações (Processo Judicial nº 1003360-03.2024.4.01.3400, NUP 00732.000762/2024-27):

(...)

Deste modo, quando da contratação, aplicados os parâmetros da fórmula e o teto vigente à época, a autora obteve 81,48% dos custos educacionais financiados, ou, R\$52.803,92 semestrais.

Ocorre, porém Exa., que por via da Resolução 54 de 12 de junho de 2023 (Doc. 015- Resolução nº 54.2023), o Ministério da Educação promoveu um aumento de 13,6% no valor máximo (teto) financiável do FIES para o curso de medicina, estabelecendo um valor máximo semestral de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) aplicável a todos os contratos em utilização.

Todavia, ao realizar o aditamento referente ao segundo semestre de 2023 a autora constatou na conclusão do aditamento (Doc. 008 - Aditamento 2023.2), que o novo teto do programa não foi aplicado automaticamente à sua contratação, conforme previu a Resolução 54/2023 da CGFIES, mantendo, pois, inalterado (R\$ 52.803,93)

Deste modo, a razão da presente demanda é buscar a condenação dos requeridos, cada qual no seu limite de atuação, para que promovam a aplicação da nova normativa ao contrato da autora, majorando-se pois o teto do seu contrato com consequente aumento do percentual financiável, outrora limitado pelo antigo teto. (...)

7. Ao final, postulam a aplicação da nova Resolução CG-Fies que estabeleceu o novo limite de financiamento ao contrato do(a) autor(a), inclusive de forma retroativa à data de vigência da referida Resolução.

I. Requisitos para a elaboração de Informações Jurídicas Referenciais

9. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

10. No âmbito da Consultoria-Geral da União, foi publicada a PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022 com intuito de disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) e instituir a Informação Jurídica Referencial (IJR).

11. Em síntese, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

12. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, pela intensa repetição de casos, terminavam por tumultuar o fluxo de trabalho desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às questões jurídicas de alta reflexão.

13. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

14. Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica (Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

15. Diz o artigo 8º da Portaria CGU/AGU nº 05/2022 que a "Informação Jurídica Referencial é a manifestação jurídica produzida para padronizar a prestação de subsídios para a defesa da União ou de autoridade pública".

16. Pelo art. 8º, §1º, a IJR busca otimizar a tramitação dos pedidos e a prestação de subsídios no âmbito das Consultorias a partir da fixação de tese jurídica que possa ser utilizada uniformemente pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

17. Já o §2º do mesmo dispositivo estabelece que "é requisito para a elaboração da IJR a **efetiva ou potencial existência de pedido de subsídios de matéria idêntica e recorrente**, que possa justificadamente impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos (grifo nosso)".

18. Portanto, a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

19. O art. 9º estabelece as informações que deve conter a IJR:

Art. 9º A IJR deverá conter as seguintes informações:

I - em sede de ementa: informação de que se trata de IJR com a inserção do número do processo administrativo que lhe deu origem, órgão ou setor a que se destina e prazo de validade;

II - em sede de preliminar: demonstração de que o elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica possa prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado;

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

b) encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da União e a seu órgão de execução que solicitou os subsídios, com registro de que se trata de IJR; e

c) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

20. Diz o art. 11, *caput*, que "a IJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitida justificadamente a renovação".

21. A renovação da IJR se dá por despacho do titular da unidade consultiva demonstrando a permanência das condições que justificaram sua expedição, devendo ainda conter o novo prazo de validade (§§ 2º e 3º do art. 11).

22. Já o §4º do art. 11 do mesmo normativo prescreve que "caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade

consultiva deverá promover a revogação da IJR e comunicar ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas e à Procuradoria-Geral da União".

23. Como visto, são requisitos para a elaboração da IJR, a existência de pedidos de subsídios de **matéria idêntica e recorrente**.

24. Sem embargos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

25. No âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, foi editada a Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021, que, alinhada com os requisitos antes mencionados, estipulou:

Art. 3º Para a elaboração de parecer jurídico referencial, devem ser observados os seguintes requisitos:

I – o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes acarretar sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e que venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

26. Quanto ao primeiro requisito, observa-se que, anualmente, tramitam nesta Consultoria Jurídica alto índice de pedidos de ações judiciais em que a parte autora discute questões relativas ao Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, em especial questionando a limitação financeira no valor do financiamento, solicitando aumento do percentual e saldo global do contrato, ou até mesmo o seu afastamento para permitir o financiamento de até 100% do valor.

27. Rotineiramente, chegam a esta Consultoria diversos pedidos de subsídio relacionados à mesma demanda em comento, com a mesma causa de pedir (limitação financeira do contrato de financiamento estudantil) e muitas vezes também com o mesmo pedido (aumento do percentual e saldo global do contrato).

28. Tal fato tem implicado dedicação de trabalho desta Consultoria, tanto no aspecto jurídico quanto no administrativo cujo mérito da demanda judicial é idêntico podendo ser tratado de forma uniforme.

29. À título exemplificativo, seguem abaixo a relação de NUP's em que o mesmo tema foi objeto de apreciação neste consultivo:

00732.000762/2024-27
00732.005938/2023-56
00732.005571/2023-71
00732.007203/2023-67
00732.006097/2023-02
00732.005760/2023-43
00732.001901/2023-59
00732.005527/2023-61
00732.001423/2024-68
00732.000540/2023-23
00732.003853/2023-33
00732.005571/2023-71
00732.004236/2023-57
00732.003654/2023-25
00732.002263/2024-74
00732.002476/2024-04

30. O volume de processos sobre o assunto causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

31. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se confina a prestar os mesmos subsídios repetidamente em todas as ações judiciais, já que estas apresentam praticamente os mesmos pedidos e questionamentos, pois derivados dos mesmos fatos e fundamentos jurídicos.

32. Preenchidos os requisitos para a manifestação jurídica referencial, passa-se ao exame do mérito em si.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.a Do cálculo do percentual de financiamento

33. A Lei nº 10.260, de 2001, determina claramente que os valores e demais informações acerca do contrato de financiamento serão discriminados no momento da contratação, sendo de responsabilidade do estudante arcar com os valores percentuais não alcançados pelo contrato:

Art. 3º A gestão do Fies caberá: (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

§ 1º O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, editará regulamento sobre: (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

I - as regras de seleção de estudantes a serem financiados, devendo ser considerados a renda familiar per capita, proporcional ao valor do encargo educacional do curso pretendido, e outros requisitos, bem como as regras de oferta de vagas;

(...)

§ 6º O Ministério da Educação, ao estabelecer a oferta de vagas no âmbito do Fies, observará a disponibilidade financeira e orçamentária e a compatibilidade com as metas de resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017) (...)

Art. 4º

§ 1º-A. O valor total do curso financiado de que trata o caput deste artigo será discriminado no contrato de financiamento estudantil com o Fies, que especificará, no mínimo, o valor da mensalidade no momento da contratação e sua forma de reajuste, estabelecida pela instituição de ensino superior, para todo o período do curso, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

§ 14. Para os financiamentos pelo Fies inferiores a 100% (cem por cento) dos encargos educacionais, a parcela não financiada será paga pelo estudante em boleto único ao agente financeiro, o qual fará os repasses devidos às entidades mantenedoras até o segundo dia útil subsequente ao da compensação bancária, sem ônus adicionais para elas. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

§ 15. A forma de reajuste referida no § 1º-A deste artigo será estipulada no momento da contratação do financiamento do curso pelo estudante com o Fies, tomará, como base, índice de preço oficial definido pelo CG-Fies, obedecerá ao percentual estabelecido pela instituição de ensino superior incidente sobre o referido índice de preço oficial, que vigorará durante todo o contrato, e a ela não se aplicará a planilha de custo a que se refere o § 3º do art. 1º da Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

§ 16. O valor correspondente ao percentual não financiado será de responsabilidade do estudante financiado pelo Fies, e não será garantido pela União, pelo agente financeiro ou pelo agente operador, e a obrigação de repasse à entidade mantenedora somente será gerada após o recebimento pelo agente financeiro do pagamento devido pelo estudante. (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

Art. 4º-B. O agente operador poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, conforme regulamentação do Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

Art. 5º-C. Os financiamentos concedidos a partir do primeiro semestre de 2018 observarão o seguinte: (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

(...)

§ 13. A parcela não financiada de que trata o § 14 do art. 4º desta Lei será decorrente de percentual dos encargos educacionais, o qual será definido em regulamento proporcionalmente à renda familiar per capita do estudante financiado pelo Fies e do valor do curso financiado, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. (Redação dada pela Lei nº 14.375, de 2022) (...)

34. De fato, todos os procedimentos para se alcançar o percentual de financiamento e outras informações afetas a cada contrato de financiamento do Fies devem constar do contrato de financiamento, visto que de outra forma, a gestão do Fies se torna impraticável, uma vez que não há qualquer possibilidade de planejamento orçamentário e financeiro pelo Fundo, inclusive para a concessão de novos financiamentos e para os procedimentos de aditamento dos contratos já celebrados.

35. No que se refere ao percentual de financiamento, esse é definido no momento de conclusão da inscrição pelo estudante para contratação do financiamento, **de acordo com o comprometimento da renda familiar bruta per capita em reais e o encargo educacional cobrado pela instituição em reais, como determina o art. 48 da Portaria MEC nº 209, de 2018, que tem por fundamento a Resolução CG-Fies nº 18, de 30 de janeiro de 2018, sendo que no momento da contratação do financiamento o estudante tem clara noção desse percentual:**

Art. 33. São passíveis de financiamento estudantil os encargos educacionais cobrados dos estudantes pelas IES mantidas pelas entidades com adesão ao Fies e que atuem na modalidade P-Fies, observados os limites máximos e mínimos de financiamento estabelecidos em normativo próprio, nos termos do art. 4º-B e 15-E da Lei nº 10.260, de 2001.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Portaria, considera-se encargos educacionais a parcela mensal da semestralidade ou anuidade escolar cobrada do estudante pela IES no âmbito do financiamento estudantil e não abrangida pelas bolsas parciais do Programa Universidade para Todos - Prouni, vedada a cobrança de qualquer valor ou taxa adicional.

§ 2º O cálculo dos encargos educacionais a serem financiados pelo Fies serão realizados em observância ao disposto no art. 48 desta Portaria.

§ 3º Para os efeitos do disposto nesta Portaria, os encargos educacionais referidos no caput deste artigo considerarão todos os descontos aplicados pela instituição, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrentes de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos devido ao seu pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária, nos termos dos arts. 4º, § 4º, e 15-E, § 2º, da Lei nº 10.260, de 2001, observada a Resolução do CG-Fies sobre o tema.

§ 4º Nos termos do disposto neste artigo, em especial no que se refere o seu § 2º, é vedada qualquer forma de tratamento discriminatório entre os estudantes financiados pelo programa e os demais estudantes da instituição, mesmo que por meio de cláusulas nos contratos de prestação de serviços educacionais ou em instrumentos jurídicos celebrados pela mantenedora da IES com outras instituições públicas ou privadas.

§ 5º Nos termos do disposto no caput, os agentes operadores do Fies e do P-Fies poderão estipular valores máximos e mínimos para financiamento estudantil, bem como para os seus respectivos aditamentos, mediante a implementação de mecanismos para essa finalidade no Sisfies, observada a Resolução do CG-Fies sobre o tema.

(...)

Art. 48. O percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade Fies será definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais e o encargo educacional cobrado pela IES em reais.

§ 1º O cálculo do percentual de financiamento de que trata o caput deste artigo observará os parâmetros estabelecidos no Anexo III e a aplicação da seguinte fórmula:

$$f = 100\% - \{ [(16\% + 0,02\% * RFPC) * RFPC + a * m] / m \} * 100\%$$

em que,

RFPC = Renda Familiar Mensal Bruta Per Capita em reais;

a = percentual relativo ao encargo educacional que variará por curso de determinada IES de acordo com a nota atribuída pelo CC;

m = encargo educacional cobrado pela IES em reais.

§ 2º A renda familiar mensal bruta per capita de que trata este artigo será calculada na forma do art. 49 desta Portaria, observado ainda o disposto no art. 50.

§ 3º Para fins do disposto nesta Portaria, considera-se encargo educacional a parcela mensal da semestralidade ou anuidade escolar cobrada pela IES do estudante no âmbito do Fies.

§ 4º O percentual de financiamento (f) não poderá ser inferior a 0% (zero por cento).

§ 5º O coeficiente "a" da fórmula definida no caput deste artigo, com exceção do curso de Medicina, será de:

I - 1,5% (um vírgula cinco por cento) para cursos de CC igual a 5;

II - 3% (três por cento) para cursos de CC igual a 4; e

III - 4,5% (quatro vírgula cinco) para cursos de CC igual a 3.

§ 6º Especificamente para o curso de Medicina, o coeficiente "a" da fórmula explicitada no caput será de:

I - 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para cursos de CC igual a 5;

II - 1,0% (um vírgula zero por cento) para cursos de CC igual a 4; e

III - 1,5% (um vírgula cinco por cento) para cursos de CC igual a 3.

§ 7º Se o curso de determinada IES tiver CC nulo (sem avaliação) ou menor que 3, será atribuída a nota do Conceito Preliminar do Curso - CPC desde que esta seja igual ou superior a 3 e tenha data de publicação posterior ao CC.

§ 8º Se o curso de determinada IES tiver CC e CPC nulos (sem avaliação) ou menores que 3, será atribuída a nota 3.

§ 9º O valor apurado para financiamento a cada semestre, na forma deste artigo, poderá ser reduzido por solicitação do estudante.

§ 10. Em qualquer hipótese, os encargos educacionais deverão observar o disposto nos arts. 33 a 35, devendo considerar todos os descontos aplicados pela IES, regulares ou temporários, de caráter coletivo ou decorrente de convênios com instituições públicas ou privadas, incluídos os descontos concedidos devido ao seu pagamento pontual, respeitada a proporcionalidade da carga horária, nos termos do § 4º do art. 4º da Lei nº 10.260, de 2001.

§ 11. A renda familiar mensal bruta per capita de que trata este artigo será calculada na forma do art. 49 desta Portaria.

§ 12. O estudante bolsista parcial do Prouni que tiver a bolsa encerrada terá recalculado o percentual do seu financiamento, caso o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita, apurado à época da inscrição, não seja compatível com o percentual de financiamento contratado, observadas as condições de financiamento vigentes na data da assinatura do contrato.

§ 13. O valor passível de financiamento calculado nos termos do § 1º deste artigo não poderá exceder o limite máximo de financiamento estabelecido pelo gestor de ativos e passivos do Fies, nos termos do art. 4º-B da Lei nº 10.260, de 2001, o qual deverá constar de ato normativo próprio a ser divulgado a cada processo seletivo do Fies.

§ 14. O percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade P-Fies será definido de acordo com os critérios estabelecidos no instrumento jurídico que regulamente a relação jurídica entre a mantenedora da IES e o agente financeiro operador de crédito.

(...)

Art. 58. O financiamento aprovado e contratado na modalidade Fies ou do P-Fies abrangerá as parcelas mensais da(s) semestralidade(s) a serem financiadas solicitada(s) por ocasião da conclusão da inscrição do estudante ou da sua pré-seleção, independentemente da periodicidade do curso, observados o seu prazo regular de duração e os percentuais previstos no art. 48 desta Portaria, os valores dos encargos educacionais de todos os semestres a cursar e o índice de reajuste definido pela mantenedora no Termo de Participação do processo seletivo correspondente.

§ 1º O valor total do curso financiado de que trata o caput deste artigo será discriminado no contrato de financiamento estudantil com o Fies, que especificará, no mínimo, o valor da mensalidade no momento da contratação e sua forma de reajuste, estabelecida pela mantenedora da IES, para todo o período do curso, nos termos dos §§ 1º-A e 15 do art. 4º e § 1º do art. 15-E da Lei nº 10.260, de 2001.

§ 2º Ao firmar o contrato de financiamento, o estudante financiado ou o seu representante legal autorizará:

I - a amortização, em caráter irrevogável e irretroatável, nas formas previstas no art. 101 e seguintes desta Portaria; e

II - o débito em conta corrente do saldo devedor vencido e não pago.

§ 3º O contrato em vigor poderá ser alterado, a requerimento do estudante financiado ou do seu representante legal, para contemplar as formas de amortização previstas no art. 101 desta Portaria e seguintes.

§ 4º O valor das mensalidades financiadas pelo Fies será incorporado mensalmente a débito do contrato de financiamento do estudante, a cada liberação, independentemente da periodicidade do curso e no dia de vencimento das parcelas e prestações do financiamento escolhido pelo estudante.

§ 5º Observado o disposto no § 4º deste artigo, caso o contrato de financiamento não seja aditado no primeiro mês do semestre, as parcelas do financiamento referentes aos meses transcorridos até o aditamento serão incorporadas a débito do contrato de financiamento do estudante nas épocas a que se referirem os encargos educacionais do aditamento.

§ 6º A IES deverá, em prazo máximo de 15 (quinze) dias, ressarcir ao estudante financiado os repasses do Fies eventualmente recebidos referentes às parcelas da semestralidade já pagas pelo estudante, em moeda corrente ou mediante abatimento na mensalidade vincenda não financiada pelo Fies, observado o disposto no § 5º deste artigo. (grifamos)

36. Observa-se que o § 2º do art. 33 da Portaria MEC nº 209, de 2018, determina que "o cálculo dos encargos educacionais a serem financiados pelo Fies serão realizados em observância ao disposto no art. 48 desta Portaria".

37. Ademais, no momento do cálculo do financiamento, aplica-se o disposto no § 13 do art. 48, o qual determina que o valor passível de financiamento calculado nos termos do § 1º deste artigo não poderá exceder o limite máximo de financiamento estabelecido pelo gestor de ativos e passivos do Fies, nos termos do art. 4º-B da Lei nº 10.260, de 2001.

II.b Da legalidade de fixação de limites financeiros máximos e mínimos

38. De início, cabe registrar que a estipulação de valores máximos e mínimos dos encargos educacionais cobrados pelas instituições a serem financiados por meio do Fies encontra respaldo no art. 4º-B da Lei nº 10.260/01:

Art. 4º-B. O agente operador poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, **conforme regulamentação do Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies**. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017)

39. Em 23 de novembro de 2016, Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário, avaliou a sustentabilidade do Fies bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, com diversas recomendações e determinações, destacando-se os itens 9.4.4.2 e 9.4.4.3 abaixo:

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; (...) (grifamos)

40. Conforme os acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União de nº 3001/2016-TCU-Plenário e nº 539/2017-TCU-Plenário, por conta da análise da gestão e dos riscos fiscais do Fies, foram determinadas, entre outras medidas, ao Ministério da Educação (MEC), ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda (MF,) que realizassem estudos com vistas "a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto aos recursos do Tesouro Nacional".

41. Em razão dessas determinações, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional proposta legislativa de reestruturação do Fies com vistas a mitigar as causas da insustentabilidade fiscal do programa, aprimorando a sua gestão, diminuindo a concentração do risco na União e, alinhando incentivos, de forma a reduzir a inadimplência do Fundo e incrementar a colaboração desse para o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 (Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016) relativas ao número de matriculados na educação superior, respeitando o espaço fiscal, tendo resultado na Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017.

42. Todas as medidas constantes da MPv nº 785, de 2017, conjuntamente, contemplaram estratégias de atuação que visaram a reduzir a dependência do Fies quanto aos recursos do Tesouro Nacional e a diminuir a desvalorização real dos ativos do Fundo ao aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos, devido à redução esperada da inadimplência.

43. Assim, após a edição da Medida Provisória nº 785, de 2017, nos termos do artigo 3º, §§ 2º e 6º, o limite de crédito a

ser financiado pelo Fies passou a ser estabelecido pelo Ministério da Educação e aprovado pelo Comitê Gestor do Fies (CG-Fies), sendo que o Ministério da Educação, ao disponibilizar a oferta de vagas no âmbito do Fies, deverá observar a disponibilidade financeira e orçamentária, bem como a compatibilidade com as metas de resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

44. A MPv nº 785, de 2017, foi convertida na Lei nº 13.530, de 2017, a qual alterou a Lei nº 10.260, de 2001, determinando o que segue:

Art. 3º A gestão do Fies caberá: (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017) (...)

§ 2º De acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo Ministério da Educação **nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies**, as instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil poderão, na qualidade de agente financeiro, conceder financiamentos com recursos do Fies. (Redação dada pela Lei nº 13.530, de 2017) (...)

§ 6º **O Ministério da Educação, ao estabelecer a oferta de vagas no âmbito do Fies, observará a disponibilidade financeira e orçamentária e a compatibilidade com as metas de resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.** (Incluído pela Lei nº 13.530, de 2017)

45. A esse respeito, é importante destacar que **as receitas do Fies são constituídas por dotações orçamentárias consignadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA)**, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 10.260, de 2001:

Art. 2º Constituem receitas do FIES:

I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 16;

II - (Revogado pela Lei nº 13.756, de 2018);

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;

IV - multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies; (Redação dada pela Lei nº 13.366, de 2016)

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais.

VIII – outras receitas. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

46. A **concessão do financiamento pelo Fies é condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo**, bem como ao planejamento, a partir da consideração da quantidade de contratos vigentes e que serão aditados, sendo imprescindíveis para a decisão da quantidade de novos contratos a serem firmados por período.

47. É imprescindível que, por se tratar de recurso público, deva se estipular o valor máximo a ser financiado por meio do Fies, o que auxilia no melhor planejamento orçamentário, na otimização dos recursos, promovendo assim maior eficiência de previsibilidade orçamentária, frente a um melhor planejamento e controle orçamentários.

48. Não se pode ignorar que, em se tratando da destinação de recursos públicos, há de serem respeitados os princípios orçamentários e as dotações conforme definidas em lei específica, devendo-se recordar que o art. 167, II, da Constituição Federal veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais", como bem destacou a Ministra Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em processo judicial de SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3198 - DF (2022/0350129-0).

49. Nesse sentido, vem decidindo o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES. PRORROGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRAZO DE DILAÇÃO JÁ CONCEDIDO ANTERIORMENTE. OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Em se tratando de contrato de crédito para financiamento estudantil, tendo havido o esgotamento do prazo máximo para a conclusão do curso, deve o aluno arcar com os custos até o final da jornada acadêmica. (AC 1067973-37.2021.4.01.3400, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 20/08/2023 PAG.)

2. Em que pese o pleito de prorrogação, não há nos autos provas que demonstrem o direito da apelante a uma prorrogação extraordinária do contrato, tendo em vista que o prazo de dilação previsto em lei já lhe foi concedido.

3. **O art. 3º, § 6º, da Lei nº 10.260/2001, limita a oferta do FIES à disponibilidade orçamentária e à compatibilidade com as metas de resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias. Assim, o aditamento do financiamento com respectivo aumento do limite global implicaria grande impacto orçamentário, especialmente diante da existência de inúmeras ações da mesma natureza.**

4. **O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão de relatoria da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em sede de RCD na Suspensão de Liminar e Sentença nº 3198/DF (2022/0350129-0), decidiu no sentido de que, diante do aparente confronto entre preceitos constitucionais de direito à educação e respeito à lei orçamentária deve o magistrado ter especial atenção a destinação de recursos públicos, em respeito aos princípios orçamentários e às dotações, conforme definidos em lei específica.**

5. Apelação desprovida.

(AC 1011136-59.2021.4.01.3400, DESEMBARGADOR FEDERAL NEWTON RAMOS, TRF1 - DÉCIMA-PRIMEIRA TURMA, PJe 28/02/2024 PAG.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE PROCEDIMENTO ORDINÁRIO. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE FINANCIAMENTO PARA 100% (CEM POR CENTO). IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA CONTÁBIL DO FUNDO. DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO FIES. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

1. O FIES é um programa de financiamento estudantil, de natureza contábil, de acordo com o art. 1º da Lei nº 10.260/2001, estando, portanto, sujeito a limitações financeiras e orçamentárias, fato esse que insere, essa

modalidade de financiamento, no âmbito da conveniência e oportunidade da Administração, não constituindo, portanto, direito absoluto do estudante. Por outro lado, o art. 4º da Lei n. 10.260/2001 não obriga o gestor dos recursos ou a instituição de ensino mantenedora a financiar 100% (cem por cento) dos encargos educacionais do beneficiário.

2. Tal conclusão está de acordo com entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, ao esclarecer que o art. 4º da Lei 10.260/2001 estabelece que até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais são passíveis de financiamento. A concessão desse percentual máximo não é obrigatória, sendo legítima a estipulação a menor pelo MEC, no exercício da gestão legal que lhe compete e da disponibilidade orçamentária (REsp n. 1.073.659/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 27.8.2009).

3. No caso, a autora, de fato, não demonstra qualquer equívoco quanto ao percentual aplicado ao seu financiamento, já que o art. 48 da Portaria MEC n. 209/2018, estabelece que o "percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade Fies será definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais e o encargo educacional cobrado pela IES em reais" e o §13 do referido artigo, ao discorrer que o "valor passível de financiamento calculado nos termos do § 1º deste artigo não poderá exceder o limite máximo de financiamento estabelecido pelo gestor de ativos e passivos do Fies, nos termos do art. 4º-B da Lei nº 10.260, de 2001, o qual deverá constar de ato normativo próprio a ser divulgado a cada processo seletivo do Fies".

4. Conforme observado pelo juízo a quo, "o percentual de financiamento concedido é definido na inscrição e seleção para o programa de financiamento estudantil (FIES), ainda sob gestão e responsabilidade do MEC/SESU, e permanece inalterado durante todo o período do contrato, salvo no caso do estudante optar em reduzir o percentual do financiamento, por iniciativa própria. Portanto, a Ré não possui competência para revisar referido cálculo, nem há possibilidade de sua ampliação posterior à contratação" (fls. 196-197).

5. Sentença de improcedência do pedido que se mantém. 6. Apelação da autora não provida.

(AC 1086654-64.2021.4.01.3300, JUIZ FEDERAL MARCIO SÁ ARAÚJO (CONV.), TRF1 - SEXTA TURMA, PJe 13/09/2023 PAG.)

50. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região também rechaça qualquer alegação de ilegalidade na fixação de limites máximos para o financiamento:

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CURSO SUPERIOR. FINANCIAMENTO ESTUDANTIL. FIES. CONTRATO FIRMADO A PARTIR DO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2017. TETO DA RESOLUÇÃO N. 16/2018 DO FNDE. AUMENTO DA MENSALIDADE QUE SUPERA O VALOR GLOBAL DO FINANCIAMENTO. CLÁUSULA CONTRATUAL PREVENDO QUE EVENTUAL VALOR EXCEDENTE SERÁ DA RESPONSABILIDADE DO ESTUDANTE. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE ILEGALIDADE NA ATUALIZAÇÃO DAS MENSALIDADES. APELAÇÃO DESPROVIDA.

1. Apelação interposta por particular contra sentença que, confirmando o indeferimento da tutela de urgência requerida, em ação de comum cível, julgou improcedentes os pedidos no sentido de determinar que a UNIÃO METROPOLITANA PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA LTDA - UNIME se abstivesse de cobrar da apelante valores a título de mensalidade de curso superior; bem como, que restituísse em dobro os valores cobrados e fosse condenada em indenização por danos morais no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

2. Em peça inicial, a autora narra (1) ter ingressado na instituição em 26.12.2019, no curso de medicina; (2) que os custos das mensalidades são parcialmente arcados pelo FIES (contrato nº 17.3242.187.0000390-60), no percentual 94,33%; (3) que até 2021.1 a semestralidade da universidade não ultrapassava o teto estabelecido pela Resolução nº 22/2018 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que correspondia a R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos); (3) que os valores de semestralidade devem estar limitados ao teto estabelecido pelo Ministério de Educação (MEC).

3. O magistrado sentenciante entendeu não haver ilegalidade no aumento dos valores da semestralidade devida a IES pelo curso parcialmente financiado pelo FIES, visto que o contrato de financiamento foi firmado em momento posterior à Resolução FNDE/CG-FIES nº. 16/2018. Além disso, verifica que no contrato com a IES há previsão de que eventuais valores não abarcados pelo FIES serão prestados diretamente à contratada.

4. As contrarrazões apresentadas pela UNIME e pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) defendem a manutenção da sentença.

5. O cerne da apelação consiste em verificar se a limitação instituída pelo FNDE através da Resoluções nº 15 e 16 de 2018 para o teto máximo de financiamento estudantil e aditamentos de renovação semestral referente aos contratos formalizados até o 2º semestre de 2016, no valor de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos), limita o valor da semestralidade a ser cobrado pela IES - Instituição de Ensino Superior, ou gera um saldo a ser pago pela estudante quando o valor da semestralidade estipulado pela IES for superior ao referido teto.

6. O art. 25, § 2º, da Portaria Normativa MEC nº 01/2010, autoriza o FNDE a fixar um valor máximo de financiamento no âmbito do FIES. Desse modo, usando dessa prerrogativa, foram editadas a Portaria nº. 638/2017 e as Resoluções FNDE/CG-FIES nº. 15/2018 e 16/2018, que estabeleceram o valor semestral máximo de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos) para financiamento do FIES nos contratos firmados a partir do 1º semestre de 2017, como no caso concreto aqui analisado, fixando logo no art. 1º da Resolução FNDE/CG-FIES nº 16/2018, que caberia ao estudante arcar com a eventual diferença (TRF-5 - AC: 08067554820184058100, Relator: Desembargador Federal Bruno Leonardo Câmara Carrá (Convocado), Data de Julgamento: 06/09/2019, 2ª Turma).

7. Inexistindo ilegalidade, não há o que se falar em restituição em dobro dos valores cobrados a título de mensalidade não abarcada pelo financiamento estudantil, em virtude de extrapolar o limite máximo instituído pelo FNDE, nem mesmo de condenação em indenização por danos morais.

8. Honorários recursais majorados em 2% (dois por cento) sobre a condenação em sentença, em favor da apelada, nos termos do art. 85, §1º, do CPC, suspensa a exigibilidade diante da concessão do benefício de assistência

judiciária gratuita, nos termos do art. 98, § 3º do CPC.

9. Apelação desprovida.(PROCESSO: 08002141820224058404, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL LEONARDO RESENDE MARTINS, 6ª TURMA, JULGAMENTO: 05/09/2023)

PROCESSO Nº: 0801122-90.2017.4.05.8100 - APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA c

APELANTE: FUNDACAO EDSON QUEIROZ e outro

ADVOGADO: Gustavo Hitzschky Fernandes Vieira Júnior

APELADO: FRANCISCO ALEXANDRE SOUZA DA SILVA

REPRESENTANTE: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Elio Wanderley de Siqueira Filho - 1ª Turma

JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz(a) Federal Jorge Luis Giroo Barreto

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FIES. COBRANÇA DE VALORES QUE ULTRAPASSAM O TETO DE FINANCIAMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE COBRAR VALORES QUE ULTRAPASSEM O TETO DE FINANCIAMENTO PARA CONTRATOS DE FINANCIAMENTO INTEGRAL E ANTERIORES À PORTARIA NORMATIVA Nº 04, DE 06 DE FEVEREIRO DE 2017. HONORÁRIOS. APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

1. Trata-se de apelações interpostas pela Fundação Edson Queiroz e pelo FNDE em face de sentença que julgou parcialmente procedente o pedido inicial, para determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Universidade de Fortaleza, dentro das respectivas atribuições administrativas, que retifiquem o aditamento de 2016.2, garantindo o financiamento de 100% da semestralidade com recursos do FIES, conforme previsão contratual, bem como procedam ao cancelamento de qualquer débito relativo ao contrato de financiamento estudantil em nome do autor gerado no semestre de 2016.2.

2. Conforme o contrato de financiamento id. nº 058100.2027159, o autor iniciou os estudos, via FIES de 100%, no semestre 2012.1, no curso de Engenharia Eletrônica ofertado pela UNIFOR.

3. A Lei nº 10.260 de 2001, em seu art. 4º-B, prevê que o agente operador, no caso, o FNDE, poderá estabelecer valores máximos e mínimos de financiamento, conforme regulamentação do Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies. E foi a partir da edição da Portaria Normativa do MEC nº 04, de 06 de fevereiro de 2017, que passou a ser previsto o referido limite semestral máximo, bem como o dever do estudante de arcar com a eventual diferença.

4. Não deve haver qualquer cobrança resultante da diferença entre o valor financiado pelo Fies e o cobrado pela IES para a contratação do financiamento integral dos contratos firmados até o segundo semestre de 2016, anteriormente à Portaria Normativa nº 04, de 06 de fevereiro de 2017.

5. Em relação aos honorários advocatícios, estes devem ser suportados tanto pelo FNDE, quanto pela Instituição de Ensino, tendo em vista que ambos são responsáveis pela manutenção do financiamento estudantil e matrícula/cobrança de mensalidades do aluno.

6. Majoração em 2% da condenação a título de verba honorária recursal, com base no art. 85, § 11, do CPC/2015

7. Apelações improvidas.(PROCESSO: 08011229020174058100, APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA, DESEMBARGADOR FEDERAL ELIO WANDERLEY DE SIQUEIRA FILHO, 1ª TURMA, JULGAMENTO: 27/07/2023)

51. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, já há muito tem entendimento firmado de que "o estabelecimento de condições para a concessão do financiamento do FIES insere-se no âmbito da conveniência e oportunidade da Administração, e, portanto, não podem ser modificados ou afastados pelo Judiciário, sendo reservado a este Poder apenas o exame da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo":

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. FIES. CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO CONDICIONADA À EXISTÊNCIA DE LIMITE DE RECURSO DISPONÍVEL DA MANTENEDORA. ART. 2º, §3º, DA PORTARIA NORMATIVA Nº 10, DE 30 DE ABRIL DE 2010. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE.

1. Insurge-se o impetrante contra a imposição de restrições à obtenção do financiamento estudantil de que trata a Lei 10.260/2001 - FIES, segundo os ditames da Portaria Normativa 10, de 30 de abril de 2010, editada pelo Ministro de Estado da Educação.

2. O FIES é fundo de natureza contábil destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (art. 1º da Lei 10.260/2001), razão pela qual se encontra naturalmente sujeito a limitações de ordem financeira.

3. A previsão de que a concessão do financiamento pressupõe existência de limite de recurso disponível da mantenedora no momento da inscrição do estudante e disponibilidade orçamentária e financeira do FIES não destoa da sistemática da Lei 10.260/2001, que contempla, exemplificativamente, as seguintes restrições: a) proibição de novo financiamento a aluno inadimplente (art. 1º, § 5º); b) vedação a financiamento por prazo não superior ao do curso (art. 5º, I); c) obrigação de oferecimento de garantias pelo estudante ou pela entidade mantenedora da instituição de ensino (art. 5º, III); d) imposição de responsabilidade solidária pelo risco do financiamento às instituições de ensino (art. 5º, VI).

4. A Primeira Seção do STJ já teve oportunidade de enfrentar essa discussão, tendo assentado que "O estabelecimento de condições para a concessão do financiamento do FIES insere-se no âmbito da conveniência e oportunidade da Administração, e, portanto, não podem ser modificados ou afastados pelo Judiciário, sendo reservado a este Poder apenas o exame da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo" (MS 20.074/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º/7/2013).

5. A concessão de financiamento estudantil de curso em instituição de ensino superior privada não constitui direito absoluto - porquanto sujeito a limitações de ordem financeira e orçamentária -, de modo que o ato apontado como coator não se encontra eivado de ilegalidade.

6. Segurança denegada.

(MS n. 20.088/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 9/4/2014, DJe de 17/6/2014.)

52. Assim sendo, a fixação de limites por meio de Resoluções publicadas pelo CG-Fies apenas dão concretude ao disposto na Lei nº 10.260/01, bem como as regras e princípios constitucionais orçamentários a que se vincula a Administração Pública.

53. Portanto, não devem prosperar os pedidos de afastamento dos limites financeiros estipulados nas Resoluções CG-Fies.

II.c Dos limites fixados nas Resoluções CG-Fies

54. Os recursos do Fies visam a financiar os encargos educacionais que constituem a parcela mensal das semestralidades ou anuidades escolares, fixada com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, cobrada do estudante por parte da IES e eventualmente não abrangida por bolsas parciais do Pronui.

55. No entanto, como dito acima, a concessão do financiamento pelo Fies é vinculada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo, aos aportes realizados pelas instituições ao Fundo Garantidor do Fies, bem como ao planejamento, a partir da consideração da quantidade de contratos vigentes e que serão aditados, sendo imprescindíveis para a decisão da quantidade de novos contratos a serem firmados por período, com ênfase no disposto no **§ 6º do art. 3º da Lei nº 10.260, de 2001**.

56. A previsão da limitação financeira já se encontrava normatizada desde a edição da Portaria Normativa MEC nº 1, de 2010, que atribuiu ao agente operador do Fundo (FNDE) a prerrogativa de estabelecer, diretamente no Sisfies, os parâmetros relacionados a valores máximos e mínimos para financiamento ao estudante, inclusive nos aditamentos de renovação semestral, considerando-se que a concessão do financiamento pelo Fies é condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo, sendo que tal fator é fundamental no estabelecimento de valores máximos de financiamento, conforme determinava o § 3º do artigo 2º, da referida Portaria Normativa MEC nº 10, de 2010. Portanto, a limitação financeira dos contratos de financiamentos estudantis já era uma norma regulamentada pelo Programa.

57. Para os **contratos formalizados até o 2º semestre de 2016** foi fixado o teto para financiamento no valor de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos), não sendo permitida a cobrança de eventual diferença a maior no valor das mensalidades diretamente dos alunos financiados pelo Fies. A Resolução nº 15, 30 de janeiro de 2018, do CG-Fies prevê:

Art. 1º Estabelecer o valor de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos) como o teto máximo de financiamento para realização de aditamentos de renovação semestral no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), relativamente aos contratos formalizados até o 2º semestre de 2016.

Art. 2º Esse parâmetro será implementado pelo Agente Operador diretamente no Sistema Informatizado do Fies (SisFIES)

58. Para os contratos de Fies formalizados a partir do 1º semestre de 2017, a Resolução nº 16, de 30 de janeiro de 2018 fixou o teto para financiamento no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sendo permitida a cobrança de eventual diferença a maior no valor da mensalidade diretamente aos alunos financiados pelo Fies:

Art. 1º Estabelecer o valor semestral máximo e mínimo de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para os contratos formalizados a partir do 1º semestre de 2017, cabendo ao estudante arcar com a eventual diferença: I - Valor máximo de financiamento: R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). II - Valor mínimo de financiamento: R\$ 300,00 (trezentos reais).

Art. 2º Esses parâmetros serão implementados pelo Agente Operador diretamente no Sistema Informatizado do Fies (SisFIES).

59. Posteriormente, o CG-Fies tornou pública a Resolução nº 22, de 5 de junho de 2018, que estabeleceu:

Art. 1º Estabelecer o valor semestral máximo e mínimo de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para contratos formalizados a partir do 2º semestre de 2018:

I - Valor máximo de financiamento: R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos); e

II - Valor mínimo de financiamento: R\$ 300,00 (trezentos reais)

§ 1º Os valores máximos e mínimos de que tratam os incisos I e II deste artigo aplicam-se também aos aditamentos de renovação semestral contratados a partir do 2º semestre de 2018, referentes a contratos de financiamento formalizados a partir do 1º semestre de 2017.

§ 2º Será de exclusiva responsabilidade do estudante com contrato formalizado a partir do 1º semestre de 2017 o pagamento dos encargos educacionais eventualmente devido à instituição de ensino superior pela prestação de serviços educacionais que superem o valor mencionado no inciso I do caput deste artigo.

60. A Resolução nº 22, de 2018, reajustou o valor máximo de financiamento para os contratos de Fies formalizados a partir do 1º semestre de 2017, passando de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos) e fixou o mesmo teto para os contratos de Fies formalizados a partir do 2º semestre de 2018 no mesmo valor, sendo que para todos os contratos formalizados a partir do 1º semestre de 2017 ficou permitida a cobrança de eventual diferença a maior no valor da mensalidade diretamente dos alunos financiados pelo Fies.

61. Já a partir da publicação da Resolução CG-Fies nº 50, de 21 de julho de 2022, passou-se ao seguinte cenário, que passou a ter validade a partir do segundo semestre de 2022:

Art. 1º Estabelecer o valor semestral máximo e mínimo de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies):

I - Valor semestral máximo de financiamento, especificamente para o curso de Medicina: R\$ 52.805,66 (cinquenta e dois mil e oitocentos e cinco reais e sessenta e seis centavos);

II - Valor semestral máximo de financiamento, para os demais cursos financiados: R\$ 42.983,70 (quarenta e dois

reais e noventa e oito centavos e setenta centavos); e

III - Valor semestral mínimo de financiamento, para todos os cursos financiados: R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 1º Os valores máximos e mínimos de que tratam os incisos de I a III deste artigo aplicam-se também aos aditamentos de renovação semestral contratados a partir do 2º semestre de 2022, referentes aos contratos de financiamento que se encontrem na fase de utilização.

§ 2º Será de exclusiva responsabilidade do estudante com contrato formalizado o pagamento dos encargos educacionais eventualmente devidos à instituição de ensino superior pela prestação de serviços educacionais que superem os valores expressos nos incisos I e II do caput deste artigo.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

62. Posteriormente, em 2023, o CG-Fies publicou a Resolução nº 54, de 12 de junho de 2023, que passou a determinar o que segue:

Art. 1º Estabelecer o valor semestral máximo e mínimo de financiamento no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies):

I - para o curso de Medicina, o valor semestral máximo de financiamento será de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais):

II - para os demais cursos financiados, o valor semestral máximo será de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos); e

III - valor semestral mínimo de financiamento para todos os cursos financiados será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 1º Os valores máximos e mínimos de que tratam os incisos de I a III deste artigo aplicam-se aos novos financiamentos contratados e, também, aos aditamentos de renovação semestral contratados a partir do 2º semestre de 2023, referentes aos contratos de financiamento que se encontrem em fase de utilização.

§ 2º Será de exclusiva responsabilidade dos estudantes o pagamento dos encargos educacionais eventualmente devidos à instituição de ensino superior que superem os valores expressos nos incisos I e II do caput deste artigo.

63. Observa-se que apenas para o curso de Medicina houve alteração do limite máximo de financiamento, de R\$ 52.805,66 (como determinava a Resolução nº 50, de 2022) para R\$ 60.000,00 (como atualmente determina a Resolução nº 54, de 2023), com efeitos a partir de 14 de junho de 2023.

64. Importa lembrar que o disposto no § 14 do art. 4º e do § 13 do art. 5º -C da Lei nº 10.260, de 2001, determinam claramente que a parcela não financiada será paga pelo estudante em boleto único ao agente financeiro, nos termos do § 2º do art. 1º da Resolução nº 54, de 2013.

II. d Da competência legal para aplicação dos valores máximos e mínimos

65. Nesse ponto, cabe registrar que todas as demandas que tenham por objeto questionamento quanto à operacionalização do contrato no tocante à fixação do valor máximo de financiamento são afetas ao agente operador responsável pela contratação do financiamento do Fies e do aditamento semestral do contrato de financiamento estudantil.

66. Não obstante a Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, tenha alterado o disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.260, de 2001, passando a determinar que a instituição financeira pública federal (Caixa Econômica Federal – CAIXA) passe a ser o agente operador do Fies, considerando que a regulamentação do dispositivo legal em questão encontra-se em curso, é necessário destacar que em razão da transição dos procedimentos operacionais entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a referida instituição financeira (CAIXA), e observado o disposto no art. 6º, incisos VIII a X, da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, o FNDE permanece como agente operador do programa nas seguintes situações:

a) em relação aos contratos do Fies celebrados até o segundo semestre de 2017, como agente operador dos contratos, sendo responsável pelos procedimentos de aditamento (aditamento semestral, suspensão, transferência, encerramento, etc) e outros, até que ocorra a completa tramitação desses contratos para a CAIXA;

b) em relação aos contratos do Fies celebrados a partir do primeiro semestre de 2018, possui competência como agente operador, nos termos do inciso IX do art. 6º, da Portaria MEC nº 209, de 2018, concomitante com a CAIXA, sendo responsável pelos procedimentos realizados por meio do Sisfies no âmbito da CPSA, tais como a validação das informações por essa Comissão, emissão de Declaração de Regularidade de Inscrição (DRI), encaminhamento da inscrição ao agente financeiro.

67. Assim, em relação aos contratos firmados até o segundo semestre de 2017, responde o **FNDE** pelas questões afetas ao valor máximo de financiamento, enquanto que à **CAIXA**, como agente operador e agente financeiro do Fies a partir do primeiro semestre de 2018, é a entidade responsável quanto aos contratos celebrados desde essa data, bem como dos aditamentos respectivos.

68. Portanto, é necessário postular em juízo que o polo passivo da demanda seja integrado também por uma dessas entidades (FNDE ou CAIXA) a depender do caso concreto.

III. CONCLUSÃO

69. Como visto, o cálculo dos encargos educacionais a serem financiados pelo Fies é realizado segundo os parâmetros determinados no art. 48 da Portaria MEC nº 209, de 2018.

70. Já as Resoluções publicadas pelo CG-Fies estabelecem o limite máximo de financiamento, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade na fixação desse montante, uma vez que atende integralmente às disposições da Lei nº 10.260/01 (art. 4º-B) bem como às regras e princípios orçamentários.

71. Como já firmado no Superior Tribunal de Justiça, "o estabelecimento de condições para a concessão do financiamento do FIES insere-se no âmbito da conveniência e oportunidade da Administração, e, portanto, não podem ser modificados ou afastados pelo Judiciário, sendo reservado a este Poder apenas o exame da legalidade do ato administrativo, sendo-lhe defesa qualquer incursão no mérito administrativo".

72. No tocante especificamente à definição e fixação do limite máximo ao contrato de financiamento no caso concreto, deve ser chamado a integrar o polo passivo da demanda o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para os contratos firmados até o segundo semestre de 2017, ou a Caixa Econômica Federal (CAIXA) nos casos de contratos firmados a partir do primeiro semestre de 2018.

73. Com essas considerações, recomendo seja comunicada a **Procuradoria-Geral da União** e o **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União** para ciência, em atendimento ao art. 9º, III, b, c/c art. 12, todos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

74. Ressalta-se que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, alteração jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

75. Por fim, registra-se que a presente Informação Jurídica Referencial terá prazo de validade de **2 (dois) anos** a contar da data de sua aprovação, nos termos do art. 11 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

76. Com a aprovação da presente Informação Jurídica Referencial, sugere-se seja revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00004/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

À consideração superior.
Brasília, 27 de junho de 2024.

FLAVIO RIBEIRO SANTIAGO
Advogado da União
Coordenador-Geral para Assuntos Contenciosos Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732002343202268 e da chave de acesso e09c08b8



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO RIBEIRO SANTIAGO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1542451399 e chave de acesso e09c08b8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO RIBEIRO SANTIAGO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-06-2024 10:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
