

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V04º Ciclo

Número do Relatório: 201701514

Sumário Executivo Cianorte/PR

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre ações de governo executadas no Município de Cianorte/PR em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos - FEF.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município de Cianorte/PR sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado, indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 19 a 23 de junho de 2017.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao serviço público federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela CGU.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores federais dos programas de execução descentralizada, apresenta situações evidenciadas que, a princípio, demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas desses gestores, visando à melhoria da execução dos programas de governo ou à instauração da competente tomada de contas especial, as quais serão monitoradas pela CGU.

Na segunda parte são apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado, para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta CGU não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a essas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	69958
Índice de Pobreza:	36,05
PIB per Capita:	12.169,52
Eleitores:	47204
Área:	812

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1	5.761.192,90
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		1	5.761.192,90
MINISTÉRIO DA SAÚDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA SAÚDE		1	0,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		2	5.761.192,90

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado acerca dos apontamentos registrados no presente relatório, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Cianorte/PR, no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos - FEF, foram constatados aspectos tanto positivos quanto negativos relativos à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstrados por Ministério e programa de governo, na segunda parte deste relatório. Dentre esses, destacam-se, a seguir, os de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos programas/ações executados na esfera local.

Saúde:

A Ação de Controle realizada procurou evidenciar, por meio de verificação *in loco*, a regularidade e tempestividade dos pedidos e atendimento da solicitação de exames dos médicos da Estratégia da Saúde da Família – ESF. Foram verificados os sistemas de controle e agendamento de exames, análises dos relatórios emitidos, bem como entrevistas com médicos da Secretaria Municipal de Saúde, além dos usuários do Sistema e, com base nestas informações, constatou-se que não há demanda reprimida para a realização de exames. Em relação a eventual demanda reprimida para consultas especializadas, apesar de não ter sido o foco dos trabalhos da CGU, constatou-se que 9.747 pacientes em diversas especialidades aguardam para serem atendidos nos próximos 60 dias, o que estaria de acordo com os normativos legais para atendimento de pacientes do SUS. Os exames médicos estão sendo realizados de forma tempestiva e há um bom controle pela Secretaria Municipal de Saúde da municipalidade entre a realização da consulta médica e a efetiva marcação e/ou realização de exames nos prestadores de serviços credenciados.

Educação:

A Ação de Controle destina-se a realizar uma avaliação da execução do Fies na instituição de ensino Universidade Paranaense – Unipar, campus Cianorte no município de Cianorte/PR. O programa financia até 100% do valor dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino com adesão ao Fundo, dependendo da renda familiar mensal bruta e do comprometimento com os custos da mensalidade. Embora os vestibulandos saibam que a Universidade participa do Fies, ocorre a desistência de matrículas de alunos aprovados no Vestibular por conta da falta de informação do Ministério da Educação do quantitativo de vagas disponibilizadas para a Unipar, bem como o fato do processo de abertura de inscrições, seleção e efetivação do Fies ocorrer, geralmente, quando o ano letivo já iniciou. Os cursos oferecidos pela Unipar, por se tratar de Regime Anual, faz com que o aluno que não consiga o Fies no 1º semestre não tenha chance de conseguir no 2º Semestre. Em relação à Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento do Fies – CPSA que é composta por cinco membros, dentre os quais dois representantes da instituição de ensino, dois alunos e um representante dos professores, evidenciou-se que, para a escolha dos dois alunos, não há, junto à Universidade, entidade representativa dos alunos, o que dificulta o processo de escolha, porém, há o comprometimento da Universidade em sanar tal situação. Ainda, em relação a atuação da CPSA quanto a validação da elegibilidade do aluno, quanto aos critérios de renda, a mesma deveria solicitar, mormente nos casos de profissionais liberais, autônomos ou sócio de empresa, dois ou mais comprovantes de renda, vale dizer, no caso do profissional liberal o comprovante de recolhimento do INSS e a comprovação da declaração do imposto de renda ou o comprovante de isenção da declaração emitido pela receita federal. Outro aspecto a ser analisado é quanto aos critérios adotados pela CPSA para deferir a manutenção do financiamento, quando o aluno não atinge o rendimento mínimo necessário. Trata-se de situação complexa, porquanto o normativo não traz critérios objetivos para a decisão da comissão.

Ordem de Serviço: 201701435

Município/UF: Cianorte/PR

Órgão: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.761.192,90

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 a 23 de junho de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Superior / 20RK – Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, na Universidade Paranaense – UNIPAR, no município de Cianorte/PR.

A ação fiscalizada destina-se a realizar uma avaliação da execução do Fies na instituição de ensino acima referida, no exercício de 2016. Nesse ano, 32% dos estudantes matriculados na Unipar/Campus Cianorte/PR foram beneficiados pelo Fies. Isso representou um dispêndio de R\$ 5.761.192,90 por parte do governo federal.

O Fies é um programa destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação. O programa financia até 100% do valor dos encargos educacionais cobrados pelas instituições de ensino com adesão ao Fundo, dependendo da renda familiar mensal bruta e do comprometimento com os custos da mensalidade.

Para a execução do trabalho foram elaboradas as seguintes questões de fiscalização:

- A Atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) na validação dos documentos fornecidos pelo estudante é adequada?
- Os alunos constantes da base de dados do Fies efetivamente são ou foram alunos da instituição?
- A Atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) na renovação de financiamento para alunos com aproveitamento insuficiente é adequada?
- A composição da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) observa a legislação?
- Os valores cobrados dos alunos Fies tem observado os descontos obrigatórios, em conformidade com a legislação?

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da

execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Do procedimento de previsão pelo MEC do quantitativo de vagas disponibilizadas para o Fies e a evasão de alunos dos cursos em nível superior.

Fato

O Programa de Financiamento Estudantil - Fies financia, com juros subsidiados de 6,5% ao ano, a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O volume de recursos financiados em 2016 para a Unipar/Campus Cianorte/PR foi, em termos reais, 15% inferior àqueles disponibilizados em 2015.

Em 2016, 32% dos estudantes matriculados na Unipar/Campus Cianorte/PR foram beneficiados pelo Fies. Isso representou um dispêndio de R\$ 5.761.192,90 por parte do governo federal.

Já no que tange aos alunos financiados pelo Fies ocorreu no exercício de 2017 um decréscimo de 21% em relação ao ano de 2016.

Comparando o ano letivo de 2016 e 2017, verificou-se decréscimo do número de alunos matriculados na Unipar/Campus Cianorte/PR de aproximadamente 6%.

Conforme informações em entrevistas realizadas ao diretor da Unipar/Campus Cianorte/PR, a discrepância de conhecimentos e habilidades dos alunos no momento de sua entrada nos cursos faz com que parcela dos estudantes apresente déficits educacionais significantes, aumentando o risco de abandono.

A Fiscalização buscou identificar causas que concorrem para os alunos abandonarem ou não concluírem os cursos em nível superior. A evasão deve ser considerada como um processo que começa nas etapas iniciais de escolarização dos estudantes (ensinos infantil e fundamental), ou seja, o baixo desempenho acadêmico nessas etapas elementares representa uma das principais causas para explicar a reprovação e a evasão nos níveis médios e superiores de escolarização.

O abandono escolar também está associado às características socioeconômicas das famílias dos estudantes.

O Diretor informou ainda, por meio do Ofício nº 11628/2017, que “[...] *embora os vestibulandos saibam que a Universidade participa do FIES, ocorre a desistência de matrículas de alunos aprovados no Vestibular por conta da falta de informação do Ministério da Educação do quantitativo de vagas disponibilizadas para a escola, bem como o fato do processo de abertura de inscrições, seleção e efetivação do FIES ocorrer, geralmente, quando o ano letivo já se iniciou.*

[...] as oscilações das contratações decorrem da disponibilização do valor que o FNDE/FIES disponibiliza para cada semestre, respeitando o montante de recurso financeiro que será destinado no semestre. Ressalte-se que esta IES, por se tratar de Regime Anual, só pode aderir ao Fies apenas no início do ano, motivo por que o aluno que não conseguir o Fies no 1º semestre não tem chance no 2º semestre.”

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Impropriedade quanto à indicação de representantes estudantis para compor a CPSA.

Fato

Em análise realizada, verificou-se que a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento do FIES - CPSA da Universidade Paranaense – Campus Cianorte/PR é composta por cinco membros, dentre os quais, dois representantes da instituição de ensino, dois alunos e um representante dos professores. Os representantes integram o corpo docente, discente e administrativo do local de oferta de cursos.

Verificou-se ainda que não há entidade representativa dos estudantes no local de oferta de cursos e os representantes estudantis não foram escolhidos pelo corpo discente da Instituição de Ensino conforme previsto no Artigo 23, § 2º da Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010, do Ministério da Educação.

Manifestação da Unidade Examinada

“Por meio do Ofício nº 11628/2017 de 25 de julho de 2017, a Universidade Paranaense – Campus Cianorte/PR apresentou a seguinte manifestação:

"[...] A primeira impropriedade apontada no relatório preliminar versa sobre a impropriedade quanto à indicação de representantes estudantis para compor a CPSA.

Acerca desse fato, tem-se que, de fato, não existe centro acadêmico ou diretório acadêmico como representação dos estudantes. Isso se dá exclusivamente pela razão de não terem eles demonstrado interesse, mesmo com incentivos desta Universidade.

O motivo para isso pode ser compreendido pela proximidade e acesso que esta Instituição, através da coordenação, professores, funcionários, direção, Reitoria, projeto de Tutoria, avaliação Institucional, ouvidoria, participação efetiva nas ações e eventos, possibilita aos estudantes, tal como consta nos relatórios de avaliação “ in loco” do Ministério da Educação dos cursos de graduação dessa Unidade Universitária.

Outrossim, os estudantes beneficiados pelo FIES, consultados previamente, não demonstraram interesse algum em participar da CPSA, pois ainda vêem a CPSA como algo trabalhoso e que não traria a ele benefício algum além do próprio financiamento. Quando expomos e explicamos as funções da CPSA, eles alegam sempre a falta tempo para tantas responsabilidades. Por essa razão, não conseguimos ainda formalizar essa indicação pelo corpo discente.

Porém, é nosso desejo que eles aceitem participar, que repartam conosco a responsabilidade. E desde já, nos comprometemos a realizar um trabalho mais intenso de

sensibilização com os estudantes beneficiários do FIES para participarem do processo de escolha dos representantes do corpo discente na CPSA, como candidatos e eleitores.

O cronograma da eleição para representação docente e discente da CPSA/FIES constará das seguinte etapas:

a) Publicação do Edital de abertura oficial das inscrições da Eleição para os membros da CPSA/UNIPAR/Cianorte- Representação DISCENTE E DOCENTE;

b) inscrição on line, na página/site da UNIPAR, onde os interessados poderão preencher a sua ficha de inscrição;

c) Período para que a Presidência do Processo eleitoral CPSA/UNIPAR possa acompanhar, analisar e deferir as inscrições efetivadas pelos candidatos;

d) Publicação das Listas Oficiais dos candidatos aptos a concorrerem às vagas para Membros da CPSA/UNIPAR/Cianorte – Representação Discente e Docente, no site da UNIPAR e no endereço criado especificamente para a eleição da CPSA;

e) Preparação pela Presidência do Processo Eleitoral CPSA/UNIPAR, juntamente como Departamento de Análise e Desenvolvimento de Sistemas – DADS, do sistema informatizado de Gerenciamento do Processo Eleitoral CPSA/UNIPAR para o recebimento das votações;

f) Eleição Via WEB para os membros da CPSA/UNIPAR/Cianorte – Representação Discente e Docente, no site da UNIPAR, no endereço específico da eleição para a CPSA;

g) Apuração dos votos, preparação das Atas e Relatórios gerais da eleição para protocolar junto ao Gabinete da Reitoria;

h) Período para a designação dos eleitos para Membros da CPSA/UNIPAR/Cianorte – Representação DISCENTE E DOCENTE, a ser efetivada pelo Gabinete da Reitoria, através de Ato Executivo; e,

i) Publicação de Ato Executivo da Reitoria da constituição da CPSA/UNIPAR/UNIDADE DE CIANORTE e posse dos membros para o mandato de 02 (dois) anos.

Com a adoção dessas medidas, pensa-se que estará sanada a impropriedade apontada. "

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade ratifica o apontamento relacionado ao procedimento relativo à escolha pelo corpo discente da Instituição de Ensino conforme previsto no Artigo 23, § 2º da Portaria Normativa nº 1 de 22 de janeiro de 2010, do Ministério da Educação.

Embora se comprometa a realizar um trabalho mais intenso de sensibilização com os estudantes beneficiários do FIES para participarem do processo de escolha dos representantes do corpo discente na CPSA, como candidatos e eleitores, trata de ações futuras que surtirão efeitos quando efetivamente implementadas.

2.2.2. Das fichas de matrícula e dos diários de classe adotados.

Fato

As fichas de matrícula e os diários de classe utilizados da Unipar - Universidade Paranaense – Campus Cianorte/PR, seguem modelo informatizado padronizado, qual seja, Sistema Informatizado de Notas e Frequência – Sinf.

As fichas de matrícula adotadas contêm campos que permitem a identificação do aluno, tais como: nome completo, data de nascimento, sexo, cor/raça, filiação, nacionalidade, naturalidade, documentos relacionados (identidade, CPF, certidão), endereço residencial, turma. Inicialmente, são utilizadas fichas de matrícula em papel que permitem a assinatura pelo do aluno e pelo registro das informações e, posteriormente, os dados constantes dessas fichas são inseridos em sistema informatizado.

O Estabelecimento de Ensino dispõe de uma pasta individual por aluno, que contém a ficha de matrícula e cópia de documentação de suporte das informações constantes da ficha.

Os diários de classe adotados contêm campos que permitem a inserção de informações em relação ao aluno, tais como: nome completo, turno, duração do turno, série, turma, tipo de ensino/modalidade e a frequência individualizada por dia.

Os dados disponíveis nas fichas de matrícula e diários de classe são, de modo geral, coerentes com os dados que constam na amostra analisada. Os alunos constantes, da base amostral, de dados do FIES efetivamente são ou foram alunos da Unipar/Campus Cianorte/PR.

As pastas individuais dos alunos atualmente matriculados encontram-se armazenados em bom estado, em local protegido de agentes da natureza como vento, poeira e umidade.

2.2.3. Dos atores envolvidos no Fies.

Fato

O Fundo de financiamento estudantil - Fies envolve, basicamente, os seguintes atores: Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agentes financeiros – atualmente, Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) – e estudantes beneficiários do programa.

O MEC vem atuando como agente formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo (art. 3º, I, da Lei 10.260/2001).

Já o FNDE é o agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo (art. 3º, II, da Lei 10.260/2001).

Ressalte-se que o FNDE assumiu o papel de agente operador do Fies somente a partir de 2010, com o advento da Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Antes disso, quem exercia tal papel era a Caixa, que acumulava, portanto, o papel de agente operador e de agente financeiro.

Assim, o FNDE assumiu o papel de agente operador dos novos contratos de financiamento firmados no âmbito do Fies. Os contratos anteriores a essa data continuaram na gestão da Caixa, enquanto agente operador, quando o FNDE assumiu, inclusive, a gestão desses contratos mais antigos.

Os agentes financeiros são os atores responsáveis por concederem financiamentos com recursos do Fundo de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador (art. 3º, § 3º, da Lei 10.260/2001).

Embora os principais atores envolvidos sejam os citados acima – MEC, FNDE, agentes financeiros e estudantes, outros atores também participam na operacionalização do programa, a saber:

- Mantenedoras de Instituições de Ensino Superior (IES): são entidades responsáveis pela manutenção das IES, as quais devem firmar termo de adesão ao Fies para que seus estudantes possam ter acesso ao financiamento disponibilizado pelo Fundo.
- Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies (CPSA): é um agente que trabalha na operacionalização do Fies, atuando desde a fase de seleção do estudante até na realização dos aditamentos dos contratos de financiamento, o que é feito ao término de cada semestre letivo.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN): atua a emissão de títulos públicos (Certificado Financeiro do Tesouro –série E), os quais fazem parte da sistemática de funcionamento do programa.
- Secretaria da Receita Federal (SRF): participa do processo por conta dos títulos públicos emitidos pela STN serem utilizados pelas mantenedoras, prioritariamente, com vistas ao pagamento de tributos da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil.

2.2.4. Do Funcionamento do Fies.

Fato

É possível explicar o funcionamento do Fies sob duas óticas: a primeira em relação ao estudante beneficiário e a segunda em relação às mantenedoras das Instituições de Ensino Superior - IES, referente a operacionalização do mecanismo de financiamento e pagamento dos encargos devidos às IES.

O estudante beneficiário, para participar do programa, deverá fazer sua pré-inscrição em sistema próprio disponibilizado pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC (DTI/MEC) –Fies. Neste momento, informará os seus dados, a IES em que deseja estudar e o curso desejado.

Caso o estudante beneficiário atenda aos critérios estabelecidos nos normativos do MEC – atualmente: nota igual ou superior a 450 pontos no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), nota maior que zero na redação e renda familiar de até 3 salários mínimos de renda bruta familiar mensal per capita–, poderá ser selecionado para obter o financiamento conforme a lista de classificação divulgada pela Secretaria de Ensino Superior do MEC (Sesu/MEC). O curso pretendido deverá, necessariamente, ser ofertado por mantenedora de IES que já tenha, previamente, aderido ao Fies.

Após ter sido selecionado na classificação divulgada pela Sesu/MEC, o estudante deverá confirmar sua inscrição por meio do Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), o qual também é mantido pela DTI/MEC.

Feito isso, ele deverá comparecer ao agente financeiro escolhido (Banco do Brasil ou Caixa) para formalizar o contrato de financiamento do Fies.

A partir daí o estudante beneficiário estará apto para começar seus estudos com recursos do Fies. Durante o curso, ele pagará, a cada três meses, somente taxa específica relativa a juros (atualmente, R\$ 150,00). Ao término de cada semestre, ele deverá realizar o aditamento de seu contrato para o próximo semestre letivo, podendo ser de forma simplificada, quando não há necessidade de novo comparecimento ao agente financeiro, ou não simplificada, quando há necessidade de comparecimento do estudante ao agente financeiro em virtude de alguma alteração contratual mais relevante (por exemplo, troca dos fiadores).

Após a conclusão do curso, o estudante beneficiário terá um período de carência para que comece a pagar as parcelas relativas à amortização do seu financiamento; devendo, contudo, continuar arcando com as taxas trimestrais relativas a juros (atualmente o período de carência é de dezoito meses).

Terminado o período de carência, o estudante beneficiário inicia o pagamento das parcelas mensais de seu financiamento, cujo prazo de pagamento poderá ser de até três vezes o período do curso objeto de financiamento.

A fim de participar do Fies, as mantenedoras de IES devem atender as condições estabelecidas no art. 15 da Portaria Normativa MEC 1, de 22 de janeiro de 2010, e assinar o Termo de Adesão ao programa, procedimento realizado por meio do SisFies. Posteriormente, antes do início de cada semestre letivo, deverão firmar o Termo de Participação, no qual detalharão os cursos e as vagas que serão ofertadas no âmbito do programa.

Após os estudantes estarem matriculados nas IES, iniciam-se os cursos financiados pelo programa.

2.2.5. Fragilidade na atuação da CPSA quanto ao acompanhamento do rendimento acadêmico dos alunos Fies.

Fato

A avaliação da atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA teve por objetivo observar dois aspectos principais da execução do Fies, no exercício de 2016, quais sejam: (i) verificação dos critérios de validação da renda familiar bruta per capita de até dois salários mínimos e meio (inc. II, do item 1.1.2 do Edital nº 06/2016, da Secretaria de Educação Superior), no primeiro semestre, e três salários mínimos, no segundo semestre (inc. II, do item 2.2., do Edital nº 76/2016, da Secretaria de Educação Superior); e (ii) avaliação quanto à situação de impedimento à manutenção do financiamento pela não obtenção de aproveitamento acadêmico em pelo menos setenta e cinco por cento das disciplinas cursadas pelo estudante (conforme prevê o inc. I, do art. 26, da Portaria Normativa nº 2/2008, do Ministério da Educação).

Quanto ao primeiro item, foram selecionados, por critério não amostral, vinte e cinco alunos que foram beneficiados com o Fies no exercício de 2016.

Com efeito, de posse das pastas com a documentação dos alunos da amostra, verificou-se a existência da documentação prevista no Anexo I, da Portaria Normativa MEC nº 10/2010. Em que pese a identificação da documentação prevista na Portaria do MEC, releva destacar que a validação, na ampla maioria dos casos, é realizada apenas com a apresentação de um comprovante de renda, como, por exemplo, a guia de recolhimento do INSS dos três últimos meses (no caso de profissional liberal), o que fragiliza a verificação da condicionalidade quanto à renda per capita.

Desta forma, a fim de aprimorar os controles existentes na validação da elegibilidade do aluno, quanto aos critérios de renda, a CPSA deveria solicitar, mormente nos casos de profissionais liberais, autônomos ou sócio de empresa, dois ou mais comprovantes de renda, vale dizer, no caso do profissional liberal o comprovante de recolhimento do INSS e a comprovação da declaração do imposto de renda ou o comprovante de isenção da declaração emitido pela receita federal.

Note-se que a normatização do Fies, em especial a Portaria Normativa nº 10/2010, prevê que a comprovação da renda será realizada pela *“utilização de pelo menos um dos comprovantes*

relacionados”, mas não limita ou condiciona a avaliação da CPSA à exigência de apenas um comprovante.

A necessidade de solicitação de mais de um comprovante ganha especial relevo na medida em que a CPSA não possui os ferramentais necessários para confirmar a veracidade das informações que são apresentadas pelos alunos, como acessos a sistemas da Receita Federal ou à base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, que permitiriam a confirmação da renda declarada ou a propriedade de alguma empresa/comércio em nome do aluno, por exemplo.

Outro ponto que causa fragilidade na avaliação econômica é a ausência de atualização das informações de renda do aluno, por oportunidade dos aditamentos, porquanto os normativos do Fies não preveem tal necessidade e o sistema (Sisfies) não permite a atualização. Desta forma, impede-se que as modificações na condição de renda do aluno, no decurso do seu curso, sejam consideradas para fins de elegibilidade ou de alteração do seu financiamento.

Conclui-se, portanto, quanto a esse item, que a CPSA tem adotado as medidas previstas na legislação de regência para validação da documentação da renda dos alunos. Porém, há necessidade de aprimorar a validação, com a solicitação de mais de um documento comprobatório de renda, em especial quanto ao aluno que se declara autônomo ou profissional liberal.

A outra avaliação da atuação da CPSA teve por escopo o tratamento da situação de impedimento à manutenção do financiamento, pela não-obtenção de aproveitamento acadêmico em pelo menos 75% das disciplinas cursadas pelo estudante (em conformidade com o inciso I, do art. 26, da Portaria Normativa MEC nº 02/2008).

Com o objetivo de verificar se a CPSA realiza avaliação de todas as situações dos alunos Fies com rendimento abaixo de 75%, realizou-se cotejamento entre a lista de todos os alunos que se encontram nessa situação, no exercício de 2016 na Unidade de Cianorte, com a relação dos alunos avaliados pela CPSA, por meio de reunião registrada em ata, de vinte e nove de abril de 2016. Não foram identificadas divergências, vale dizer, todos os alunos que não atingiram o rendimento mínimo previsto foram avaliados pela CPSA, em conformidade com a Ata supra referida.

Outro aspecto a ser analisado é quanto aos critérios adotados pela CPSA para deferir a manutenção do financiamento, quando o aluno não atinge o rendimento mínimo necessário. Trata-se de situação complexa, porquanto o normativo não traz critérios objetivos para a decisão da comissão, deixando ao alvedrio dos participantes da CPSA a decisão acerca da manutenção ou não do financiamento.

A decisão da comissão torna-se mais difícil na medida em que os alunos apresentam justificativas que, na maioria das vezes, invocam problemas pessoais, como doença, morte na família, etc. Nesse ponto releva destacar que os componentes da CPSA não têm conhecimento técnico ou formação profissional que permita uma avaliação mais aprofundada de cada situação. Desta forma, na prática, o que se verifica é a decisão pela manutenção de todos os casos avaliados pela CPSA.

Ao questionar os componentes da CPSA quanto à existência de alunos que tiveram seu financiamento cancelado pelo não atingimento do rendimento mínimo previsto, desde o início da execução do Fies na Unidade de Cianorte, foram identificados apenas três ocorrências, contudo foram situações decorrentes da terceira reprova, o que inviabiliza a manutenção do Fies, em conformidade com o § 1º, do art. 23, da Portaria Normativa nº 15/2011, com redação dada pela Portaria Normativa nº 23/2013, abaixo transcrito:

“Art. 23. (...)”

§ 1º **Excepcional e justificadamente**, durante o período de utilização do financiamento, a CPSA poderá autorizar a continuidade do financiamento, **por até 2 (duas) vezes**, no caso de aproveitamento acadêmico em percentual inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo. (Redação dada pela [Portaria Normativa 23/2013/MEC](#))(destacou-se).”

Da leitura do normativo acima verifica-se que a continuidade do financiamento no caso de aproveitamento acadêmico abaixo do estabelecido, mesmo em se tratando de primeira e da segunda reprova, é ato excepcional e deve estar justificado.

Contudo, no caso em análise o que se verificou foi que todas as situações submetidas à avaliação da CPSA tiveram seu pedido deferido para continuidade do financiamento, desfigurando-se a excepcionalidade da decisão. Além do que não há justificativas elaboradas pela CPSA, mas, sim, relatos sucintos da situação do aluno.

Neste sentido seja visto o excerto da ata da CPSA, com a supressão dos nomes dos alunos: “(...) Deferido. Após análise por parte da Comissão do FIES, deliberou-se pela manutenção do benefício, levando-se em consideração tratar-se de primeira reprova. (...) Deferido. Após análise da Comissão deliberou-se pela manutenção do benefício da referida acadêmica. (...) Deferido. Após análise da Comissão do FIES, deliberou-se pela manutenção do benefício nos termos apresentados. (...)”

Há ainda outro aspecto a ser analisado que é justamente o fato de a CPSA ser formada por membros que, em sua maioria, são funcionários da Universidade, vale dizer, três dos cinco membros têm vínculo empregatício com a instituição e os representantes dos alunos são indicados pela IES, conforme constatado em item específico desse relatório. A questão do vínculo empregatício, naturalmente, não é exclusiva da CPSA da Unidade de Cianorte, mas decorrente do modelo estipulado nos normativos do Fies, contudo tal fato dificulta uma análise imparcial acerca da manutenção ou não dos financiamentos. Neste sentido não se pode olvidar que a Universidade é uma entidade privada, que tem preocupação com a manutenção do acadêmico, o que pode gerar um conflito de interesse na avaliação da CPSA.

Ademais, não há possibilidade de substituição do aluno que teve seu financiamento cancelado por outro, vale dizer, o aluno que tiver seu Fies indeferido pela CPSA provavelmente será um aluno a menos na Universidade.

Portanto quanto a esse item, conclui-se que: (i) a avaliação da CPSA, na Unidade de Cianorte, não tem observado a excepcionalidade e a necessidade de justificar a manutenção, em conformidade com a legislação (§ 1º, do art. 23, da Portaria Normativa nº 15/2011); (ii) a ausência de conhecimentos técnicos dos membros da CPSA não permite avaliações mais aprofundadas das situações apontadas pelos alunos como ensejadoras do baixo rendimento acadêmico; e (iii) a composição da comissão e a impossibilidade de substituição do aluno que tem o Fies cancelado podem conduzir a decisão da CPSA pelo deferimento da manutenção do financiamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 11628/2017 de 25 de julho de 2017, a Universidade Paranaense – Campus Cianorte/PR apresentou a seguinte manifestação:

“[...] A respeito do item “6”, em que se fazem ponderações sobre a fragilidade da CPSA quanto ao acompanhamento do rendimento acadêmico dos alunos Fies.

No que tange ao **Comprovante de renda**, esclarece-se que a CPSA tem se esforçado para aprimorar a validação da documentação de renda, solicitando mais de um comprovante de renda.

Em muitos casos, especialmente no que concerne ao autônomo ou profissional liberal, quando exigimos a DECORE – Declaração Comprobatória de Percepção de Rendimentos, muitos alegam que os escritórios de contabilidade resistem em fazê-lo.

Ao solicitarmos extratos bancários, alegam não possuir contas bancárias. A CPSA não possui ferramentas para verificação.

Ao solicitarmos declaração de imposto de renda ou o comprovante de isenção da declaração emitido pela Receita Federal, alegam que não a fazem.

Por isso, é que se tem operado como constatado pela vistoria, isto é, a legislação sobre a apresentação da documentação exige um ou outro documento e não vários.

Mesmo assim, visando aprimorar o funcionamento da CPSA, deliberou-se quanto a aprimorar o sistema, solicitando mais de um documento. É o que demonstra a ata em anexo.

Relativamente à manutenção do FIES, de fato, no ano de 2016, todos os alunos que solicitaram manutenção do Fies foram deferidos pela CPSA. Todavia, essa análise e avaliação se deram não somente baseadas nas justificativas dos alunos, mas especialmente no acompanhamento de todo os processos ensino e aprendizagem, inclusive dos fatores internos e externos que interferiram no rendimento escolar do aluno.

Concordamos que a ata foi bem sucinta, mas a análise e avaliação, não. A CPSA utiliza outras ferramentas da Universidade para deferir ou não os pedidos de manutenção. Passamos a citar essas ferramentas: **a) PIAE** (Programa Institucional de Atendimento ao Estudante) “significa a preocupação da UNIPAR em adequar-se à tônica atual, oferecendo aos acadêmicos, calouros e veteranos, uma atenção especial às suas necessidades. “Entendemos que prestar atenção às necessidades dos outros significa escutar ativamente, atender na medida do possível e, acima de tudo, cuidar...” **Objetivos do programa:** Detectar as necessidades dos estudantes e buscar alternativas para as questões apresentadas, através da escuta de suas queixas, fazendo os encaminhamentos quando necessários às áreas competentes; Fortalecer e assegurar a identificação do acadêmico com a UNIPAR, oferecendo-lhes informações pertinentes da Universidade e suas Unidades Universitárias, facilitando seu processo de adaptação; Articular e incentivar a implantação de projetos direcionados aos estudantes, que objetivem a promoção da saúde e do bem estar dos mesmos e melhoria das condições de aprendizagem. **b) CPT** (Conselho de professores da Turma/Série): ao final do ano letivo, os professores da turma/série, sob a presidência do coordenador de curso, se reúnem para avaliar o processo ensino e aprendizagem, bem como o rendimento de cada aluno. As atas das reuniões são solicitadas para o acompanhamento dos alunos do FIES. **c) Ficha analítica:** passará a ser adotada uma ficha analítica da Coordenação de curso e uma ficha analítica do docente, no caso de aproveitamento acadêmico em percentual inferior ao estabelecido pelo FIES, o que atualmente é feito informalmente. Veja o modelo da Ficha Analítica em anexo, para sua avaliação e sugestão. Essa será uma ferramenta essencial para a CPSA, pois é uma avaliação feita por aqueles que acompanharam o cotidiano dos alunos, bem como conviveram com os avanços, dificuldades, certos e erros dos alunos. O coordenador de curso e os docentes são os mais indicados, inclusive com o conhecimento técnico, para avaliar os porquês do não alcance do rendimento esperado. Portanto, não temos nenhuma dificuldade na realização de uma análise imparcial acerca da manutenção do Fies. A imparcialidade e seriedade da CPSA e Universidade é demonstrada pelos cuidados e procedimentos adotados na análise e avaliação dos estudantes

que não atingiram o rendimento estabelecido, mas também pelo próprio fato que nessa Instituição estudantes do Fies reprovam, o que também é uma das causas da evasão, mesmo o aluno do Fies. Ou seja, mesmo sendo estudantes do FIES, o conselho de professores de turma leva em consideração tão somente o processo ensino e aprendizagem. Se houvesse qualquer intenção de apenas manter o aluno na Universidade, fato que não existe, seria mais fácil aprová-lo, pois, além de mantê-lo na Universidade, não teríamos o desgaste que uma reprovação traz. Porém, preferimos o caminho que entendemos correto e justo.

Além disso, compreendemos que o Fies é um programa social que tem por escopo possibilitar o acesso ao Ensino Superior aos menos favorecidos e, conseqüentemente, sua ascensão sócio-econômica. Esses alunos têm no Fies a única possibilidade, uma vez que só podem usufruir uma única vez do Fies. Portanto, essa possibilidade não deve ser retirada por motivos aquém do próprio objetivo de graduar-se num curso Superior. É nessa concepção de caráter estritamente social que essa CPSA tem se pautado no seu trabalho árduo, mas essencial na construção de cidadãos dignos de sua condição de pessoas humanas.

Informe-se que foi deliberado acolher o relatório ora em causa de modo que, da ata, passem a constar dados outros que são levados em conta quando da manutenção do FIES. Não mais será utilizada uma ata com concisão quanto aos fatores que nortearam a atuação e deliberação da CPSA.

Por fim, sublinhe-se que todos os integrantes da CPSA estão regulamente representados conforme preveem os incisos I, II e III, do artigo 23 da Portaria Normativa Nº 1, de 22 de Janeiro de 2010. Quanto os discentes convidados, são participante regulares do FIES, e após entrevista com o Diretor que o presidente da CPSA, ele reconhece como aptos aqueles que enquadram na responsabilidade, disponibilidade e regularidade em atuar conjuntamente nos momentos próprios.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a IES informa que, quanto aos documentos comprobatórios de renda, tem solicitado “*especialmente no que concerne ao autônomo ou profissional liberal*” a DECORE, o extrato bancário e as declarações de imposto de renda dos alunos Fies, porém tem recebido respostas negativas da existência dos referidos documentos. Em que pese a manifestação da IES, não foram verificados nos processos analisados negativas formalizadas pelos alunos, quanto ao fato de não declararem imposto de renda ou não utilizarem contas bancárias. Desta forma, recomenda-se que o aluno formalize a inexistência de tais documentos no processo de avaliação do Fies, aprimorando, dessa forma, os controles existentes. Conforme já relatado a maior dificuldade para avaliação econômica dos alunos reside justamente na ausência de sistemas que permitam a validação dos documentos apresentados para a CPSA. Neste contexto, cumpre informar que na avaliação amostral realizada por essa CGU, utilizando-se dos sistemas corporativos existentes, foi identificado um aluno, CPF ***.436.569-**, que tem registro no DETRAN de quatro veículos, quais sejam: uma Amarok, um Fusion, um Grand Livina, e uma moto Harley Davidson. Tal fato, não é impeditivo, isoladamente, da participação no Fies, contudo é indicativo de possível renda superior ao previsto.

Quanto à avaliação dos alunos com rendimento inferior ao previsto, a IES informa que concorda que a ata foi sucinta, porém relata que se utiliza de outras ferramentas para deferir ou não os pedidos de aditamento. Informa, outrossim, que adotará ficha analítica da Coordenação de curso e uma ficha analítica do docente, para realizar um acompanhamento mais próximo do cotidiano do aluno, verificando os avanços e dificuldades do acadêmico. A

IES declara que não há interesse em manter o aluno Fies e a prova disso é que já houve reprova de alunos Fies na instituição. Pondera, ao final, que o Fies é um programa social, e que a CPSA tem pautado sua atuação levando em consideração esse aspecto do programa.

A IES reconhece que pode melhorar na avaliação, inclusive apresentou modelo de “ficha analítica” que, se adotado, certamente irá aprimorar o trabalho da CPSA quanto à avaliação dos alunos Fies com rendimento inferior ao previsto. O aspecto social do programa deve ser sempre levado em consideração, contudo sem esquecer das normas e condicionalidades previstas para a execução da política pública. Neste sentido e, levando-se em consideração a previsão do § 1º, do art. 23, da Portaria Normativa nº 15/2011, constata-se que há necessidade de aprimorar a avaliação realizada pela CPSA, nos termos dessa constatação.

2.2.6. Avaliação dos valores cobrados dos alunos Fies.

Fato

A fim de verificar a correção quanto ao valor da mensalidade dos alunos financiados pelo FIES, principalmente quanto ao desconto mínimo de 5% e adequação aos descontos regulares de caráter coletivo oferecido pela IES, em conformidade com o disposto no art. 5º, da Portaria Normativa nº 09/2016- MEC, foram solicitadas informações sobre o valor das mensalidades no exercício de 2016, bem como existência de regulamento interno acerca dos descontos praticados pela UNIPAR.

Em resposta, a UNIPAR encaminhou a Resolução UNIPAR nº 05/2015, que trata dos valores das anuidades e respectivas parcelas mensais, referentes a 2016 e a Portaria Normativa nº 001/2016, que estabelece os procedimentos a serem considerados como descontos redutores sobre as parcelas mensais.

Com base nos normativos encaminhados foram analisados vinte e cinco processos de alunos financiados pelo FIES, verificando-se em todos os processos que os descontos foram concedidos regularmente. Ressalve-se, contudo, que a avaliação restringiu-se aos pagamentos dos alunos financiados pelo FIES, ou seja, foram objetos de análise apenas os descontos informados pela instituição de ensino.

3. Conclusão

Das análises realizadas foram elaboradas as seguintes conclusões quanto às questões de fiscalização propostas, as quais estão detalhadas no presente relatório:

- A Atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) na validação dos documentos fornecidos pelo estudante é adequada?

Sim. A CPSA tem adotado as medidas previstas na legislação de regência para validação da documentação da renda dos alunos. Porém, há necessidade de aprimorar a validação, com a solicitação de mais de um documento comprobatório de renda, em especial quanto ao aluno que se declara autônomo ou profissional liberal.

- Os alunos constantes da base de dados do Fies efetivamente são ou foram alunos da instituição?

Sim. Não foram encontradas divergências.

- A Atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) na renovação de financiamento para alunos com aproveitamento insuficiente é adequada?

Não. Há necessidade de aprimorar o processo de avaliação, conforme item 2.2.5 desse relatório.

- A composição da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) observa a legislação?

Sim, contudo o processo de seleção dos representantes dos alunos não observa a legislação, conforme item 2.2.1 desse relatório.

- Os valores cobrados dos alunos Fies tem observado os descontos obrigatórios, em conformidade com a legislação?

Sim, quanto aos descontos regulares informados pela instituição.

Conclui-se, portanto, que as falhas identificadas são pontuais, o programa tem sido executado de forma a atingir seus objetivos principais, as falhas apontadas devem ser corrigidas a fim de aprimorar a execução do programa na Universidade.

Ordem de Serviço: 201701430

Município/UF: Cianorte/PR

Órgão: MINISTÉRIO DA SAÚDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados na Secretaria Municipal de Saúde de Cianorte/PR no período de 19 a 23 de junho de 2017, sobre a aplicação dos recursos da Programação/Ação 10301/20AD – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Piso de Atenção Básica Variável- Saúde da Família.

A ação fiscalizada destina-se a realizar o acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da família – ESF no âmbito do 4º ciclo de Fiscalização em Entes Federativos com o objetivo de verificar a regularidade e tempestividade dos pedidos de exames dos médicos da Estratégia da Saúde da Família, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da Equipe de Fiscalização.

Os critérios adotados para a verificação da regularidade e tempestividade dos exames foram: identificação do sistema de controle e agendamento de exames, análises dos relatórios emitidos pelo sistema de agendamento, entrevistas com médicos da ESF, com a Secretária Municipal de Saúde e com os usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.

Foram realizadas visitas *in loco* nos prestadores de serviços médicos e de exames credenciados pelo Município, com vistas à verificação dos procedimentos adotados pelos mesmos para a efetiva realização de exames laboratoriais e de imagens.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério.

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

Nesta parte serão apresentadas as situações detectadas cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **executor do recurso federal**.

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas

ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Da demanda reprimida para consultas.

Fato

O Município de Cianorte/PR atualmente não conta com demanda reprimida para a realização de exames, conforme dados levantados no Sistema Informatizado de Gestão Municipal, SIGSS-MV e informações do Gestor Municipal de Saúde. No entanto, no que se refere às consultas, verificou-se que a Secretaria Municipal de Saúde – SMS da municipalidade conta com uma demanda reprimida de 9.747 pacientes aguardando consultas, referentes ao mês de julho de 2017. O Gestor apresentou a seguinte manifestação aos questionamentos da CGU:

“O quantitativo de demanda reprimida em consultas especializadas engloba as primeiras consultas e as consultas de retorno, onde muitas delas têm solicitações de datas previstas para 60 dias. No que diz respeito à especialidade de Oftalmologia, os profissionais contratados atendem de acordo com sua capacidade respeitando o limite contratual, na especialidade de Cardiologia estamos entrando em contato com profissional desta especialidade se há interesse em contratualizar com o SUS. Por fim, a especialidade de Geriatria atende com sua capacidade máxima. Importante mencionar que, no momento, não há interesse dos profissionais do setor privado nas especialidades de oftalmologia e geriatria em formalizar contrato com o SUS.” Segue tabela fornecida pela SMS de Cianorte, com dados relativos à demanda reprimida de consultas:

Tabela: Demanda Reprimida de Consultas

CBO/Especialidade	Pacientes	Quantidades Prestadores	Capacidade Clínica – Média
1. Médico Oftalmologista 225265	2.931	5	750
2. Médico Cardiologista 225120	696	3	200
3. Médico Ginecologista e Obstetra 225250	602	6	312
4. Ortopedia e Traumatologista de Ombro e Mão	588	1	210
5. Médico Angiologista 225115	572	3	500
6. Médico Endocrinologista e Metabologista 225155	546	2	250
7. Médico Dermatologista 225135	490	3	400
8. Médico Psiquiatra 225133	453	2	250
9. Médico Reumatologista 225136	407	1	200
10. Médico Ortopedista e Traumatologista 225270	380	4	300
11. Médico Gastroenterologista 225165	368	4	300
12. Médico Neurologista 225112	352	1	250
13. Médico Otorrinolaringologista 225275	286	3	370
14. Médico Pneumologista 225127	253	1	300
15. Médico Geriatra 225109	154	1	18
16. Médico Urologista 225285	147	4	400
17. Médico Nefrologista 225109	131	1	80
18. Médico Cirurgião Geral 225225	118	4	100
19. Ortopedista e Traumatologista de Joelho	113	1	80
20. Neurologista Infantil	105	2	100
21. Ortopedista e Traumatologista de Joelho e Quadril	55	1	80
Total	9.747		5.450

Fonte: SIGSS julho de 2017.

2.2.2. Regulação de Exames e Contextualização da Área da Saúde no Município de Cianorte/PR.

Fato

O Município de Cianorte/PR localizado na região noroeste do estado do Paraná tem uma população estimada de 76.000 habitantes e é composto por duas subdivisões administrativas, os distritos de São Lourenço e Vidigal. Na área de saúde, conta atualmente com treze Unidades Básicas de Saúde – UBS, assim denominadas: Cianortinho, Extensão, Marselha, Morada do Sol, Pedro Moreira, Santa Mônica, São Lourenço, Setor III, Setor IV, Setor VIII, Universidade, Vidigal e Vila Salete.

A Secretaria Municipal de Saúde - SMS do Município faz parte da 13ª Regional de Saúde - RS, a qual abrange os seguintes Municípios: Cianorte, Cidade Gaúcha, Guaporema, Indianópolis, Japurá, Jussara, Rondon, São Manoel do Paraná, São Tomé, Tapejara e Tuneiras do Oeste.

Cianorte é parte integrante do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde Centro Noroeste do Paraná – CISCENOP, conforme Estatuto datado de 16 de novembro de 2009.

De acordo com o §3º do Estatuto “ *observada a autonomia municipal e o disposto no Contrato de Consórcio Público, o CISCENOP tem por finalidade ordenar a utilização dos recursos disponíveis para reforçar o papel de seus integrantes na elaboração e gestão das políticas públicas de Saúde, obedecendo às normas e diretrizes estabelecidas pela legislação, possibilitando a gestão associada de serviços públicos por meio do gerenciamento, planejamento, coordenação e execução nas áreas médica, odontológica, especializada e ambulatorial, de forma direta ou indireta, suplementares ou complementares ao Sistema Único de Saúde – SUS, podendo firmar ou figurar como interveniente em convênios, ajustes e instrumentos congêneres nas mais diversas esferas governamentais e não-governamentais para o alcance de seus objetivos, inclusive o Governo Federal.*” Desta forma, o Consórcio funciona como mais um item de auxílio no atendimento dos usuários da área de saúde da municipalidade.

Há diversos programas governamentais relacionados à Atenção Primária em Saúde – APS, em especial a Estratégia da Família – ESF que leva serviços multidisciplinares às comunidades por meio das Unidades Básicas de Saúde, tais como: exames, vacinas e diversos procedimentos disponibilizados aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.

Regulação de Exames e Procedimentos Especializados

A regulação de exames e procedimentos especializados, em âmbito ambulatorial, está sob a gestão da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, atendendo assim a Portaria GM/MS 1.559/2008, em seu art. 9º. Quanto à programação Pactuada Integrada, prevista no art. 4º, da Portaria GM/MS nº 1.559/2008 do Ministério da Saúde – MS, o gestor apresentou as seguintes informações:

“As ações de Regulação de Atenção à Saúde contemplam a Programação Pactuada Integrada, com o fim de organizar a rede de serviços, dando transparência aos fluxos estabelecidos e definir, a partir de critérios e parâmetros pactuados, os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros Municípios

Já o art. 4º, inciso III da Portaria n. 1.559/2008, referente à contratualização de serviços de saúde é realizada através de Chamamento Público n. 01/2013, que tem como base legal a Lei

n. 8666/93 e suas alterações posteriores, com o intuito complementar à rede assistencial de saúde aos prestadores de serviços hospitalares ou ambulatoriais, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

De acordo com o Manual de Orientações para a Contratação de Serviços no sistema Único de Saúde, pág. 23, o procedimento de Chamada Pública será utilizado quando se estabelecer a inexigibilidade de licitação em função da necessidade do gestor de saúde contratar todos os prestadores de serviços do município ou de uma área delimitada no edital.

Com o Credenciamento do Prestador de Serviços e diante da necessidade do Município de Cianorte, realiza-se o Contrato com o Prestador que tem como fim operacionalizar a relação entre Poder Público e Iniciativa Privada.”

A Regulação está baseada em parâmetros pré-estabelecidos que visam garantir o atendimento adequado no menor tempo possível, abrangendo a gestão de fluxo de acesso aos diferentes serviços assistenciais e a gestão de cotas para o acesso aos diferentes serviços assistenciais. Tanto a gestão de fluxo quanto a gestão de cotas abrangem consultas, exames e procedimentos eletivos, utilizando-se das seguintes ferramentas: controle e parametrização de oferta de serviços, controle e acompanhamento da demanda e geração de acesso eletivo.

Das cotas disponibilizadas é reservado um percentual para liberação de exames de auto custo (ressonâncias diversas, colonoscopia, endoscopia, estudo urodinâmico, entre outros), o qual não consta na distribuição por Unidades Básicas de Saúde – UBS. Os demais valores de cotas disponibilizadas seguem parâmetros pré-determinados por chamamento público, por meio de contratos entre a gestão municipal e empresas prestadoras de serviços. Atualmente, há seis laboratórios prestadores de serviços ambulatoriais e mais dois de imagens e análises clínicas.

Da Gestão Plena Em Saúde.

O Município de Cianorte/PR faz parte de gestão plena em saúde. Por meio de resposta aos questionamentos da CGU, a Secretaria Municipal de Saúde – SMS apresentou as seguintes informações:

“... O Município na condição de Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde consegue ter maior autonomia para a condução do sistema municipal de saúde e, de modo particular, altera a forma de participação do Ministério da Saúde – MS no financiamento do SUS. Isso significa que, os recursos relativos à assistência de média e alta complexidade, sob gestão da Secretaria Municipal de Saúde – SMS são automaticamente transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde, facilitando assim a programação do acesso para o usuário e a articulação do gestor local e prestador. Considerando que as responsabilidades sanitárias são tripartites, independente da Gestão, o gestor local é responsável por garantir de forma solidária a integralidade da atenção à saúde da sua população, exercendo essa responsabilidade de forma solidária com Estado e com a União. A Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde facilita a articulação do gestor local e prestador. ”

2.2.3. Fluxo de Atendimento nas Centrais de Regulação e Marcação de Exames.

Fato

O fluxo de atendimento primário do município de Cianorte/PR, na área de regulação de exames, ocorre atualmente da seguinte forma:

Após avaliação clínica, em caso de necessidade, o médico da Estratégia da Saúde da Família - ESF poderá emitir receita, solicitar exames para fins diagnósticos e/ou encaminhar para consulta especializada.

No caso de serem solicitados exames, o profissional médico os registra no perfil do usuário, no Sistema SIGSS - Sistema de Informação Gerencial de Saúde Social. Após registro, o médico imprime, assina e carimba a guia médica e a entrega ao paciente.

De posse da guia de solicitação de exame, o paciente deve liberá-la em uma das quatro Unidades Básicas de Saúde – UBS que possuem responsável para autorização de exames.

No caso de o atendimento ter sido realizado em uma dessas quatro UBS, o paciente, assim que sai da consulta, entrega a guia médica na recepção da Unidade, que verifica no sistema a existência de vagas para realização do exame.

Se possuir vaga, a guia é liberada e o paciente deve então procurar os prestadores de serviços que executam o exame para agendar data. Se não possuir vaga, por ter sido atingida a cota de exames do mês, o paciente deverá retornar ao posto no mês seguinte para liberação.

Se a UBS em que o paciente foi atendido não realizar agendamento de exames, o cidadão deverá procurar uma das quatro UBS que o realizam, conforme a divisão abaixo descrita, a qual utiliza como critério a proximidade entre as Unidades:

Quadro: Unidades Básicas de Saúde

Local com agendamento	Atende
UBS Miguel Alves Sena (Setor 3)	UBS Miguel Alves Sena (Setor 3)
	UBS Joaquim Antônio Do Nascimento (Morada do Sol)
	UBS Dr. Ramon Máximo Schulz (Setor 04)
UBS Dr. Afonso Celso Abrão (Seis Conjuntos/Setor 8)	UBS Dr. Afonso Celso Abrão (Seis Conjuntos/Setor 8)
	UBS Padre Nelson Prendim (Santa Mônica)
	UBS Pedro Moreira
UBS Marselha	UBS Alfredo Dalla Costa (Marselha)
	UBS Vila Sete
UBS Extensão	UBS Extensão
	UBS Lauro Goerll (Cianortinho)
	UBS Dr. Alcides Pernomiam (Jd. Universidade)

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde de Cianorte e SIGSS

Na Central de Autorização de Exames, só é realizado agendamento das UBS localizadas nos distritos de Cianorte (Vidigal e São Lourenço) e nos casos de exames solicitados por médicos conveniados ou especialistas do CISCENOP – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Centro Noroeste do Paraná:

Quadro: Central de Autorização de Exames

Local com agendamento	Atende
Central de Autorização de Exames	UBS Atacília Silva Martins (Vidigal)
	UBS Antônio Martinho da Silva (São Lourenço)
	Clínicas particulares conveniadas
	CISCENOP

Fonte: SIGSS-MV

No caso das UBS distritais, as guias médicas de solicitação de exames são encaminhadas por malote à Central de Autorização de Exames (Vidigal envia a cada dois dias e São Lourenço uma vez na semana). Na Central é realizada a liberação do exame, as guias retornam para as UBS, que as envia aos prestadores de serviço para agendamento de data. As empresas devolvem as guias com data e hora dos exames e as UBS as entregam aos pacientes, por meio

dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS. É disponibilizado condução para que os pacientes possam realizar os exames.

Quando os usuários das UBS distritais não buscam ou não são encontrados, a guia de autorização passa automaticamente para o próximo da fila. O novo agendamento deverá ser realizado dentro das possibilidades e disponibilidade do prestador, sendo que estes irão para o final da fila.

No caso de uma emergência, as equipes estão preparadas para atendimento ambulatorial e primeiros socorros. O usuário, após estabilização, é levado para a Unidade de Pronto Atendimento - UPA ou a unidade hospitalar de referência, que lá realiza o atendimento e, conseqüentemente, os exames necessários.

A partir de 01 de julho de 2017, a sistemática adotada pelo município na área de marcação de exames será alterada, visando diminuir a concentração de pessoas nos dias de liberação das cotas.

Isso porque o agendamento de exames segue conforme as datas de liberações de cotas, de acordo com os períodos abaixo relacionados:

-Dia 20 de cada mês, referente a serviços de exames de imagem e laboratório;

-Dia 22 de cada mês, referente a serviços de exames contratados pelo CISCENOP - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Paraná.

Ou seja, nesses dias, em que são liberadas as cotas de exames para o mês subsequente, tanto a Central quanto as UBS que realizam a autorização dos exames ficam lotadas, porque os pacientes querem garantir a realização do exame para o mês seguinte, o que gera filas e atendimento inadequado.

Com a realização dos agendamentos em todas as UBS, o usuário terá mais acesso aos serviços de saúde, facilitando também o controle da Equipe de Saúde quanto a realização dos exames.

2.2.4. Da participação de entidades privadas para a realização de exames do SUS no Município de Cianorte/Paraná.

Fato

O Município de Cianorte/PR, por meio da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, tem como propósito o avanço na gestão da assistência à saúde com a responsabilidade os serviços de alta e média complexidade ambulatorial do SUS, com vistas à política de regulação, com o objetivo de organizar a relação entre a oferta e a demanda e qualificar o acesso da população aos serviços de saúde. O município integra a 13ª Regional de Saúde do estado do Paraná, sendo considerado como de Gestão Plena. Desta forma, conta com a participação de diversos prestadores de serviços para a realização de exames laboratoriais e de imagens, tais como: laboratórios Menino Jesus, CIALAB, Santa Paula, São Francisco, Bom Jesus e de imagens e diagnósticos Instituto Mafra e Fundação Hospitalar de Saúde (Santa Casa).

Com vistas a verificar a prestação de serviços destes entes privados foram efetuadas visitas *in loco* em todos os prestadores de serviços citados anteriormente durante os trabalhos de campo pela Equipe da CGU.

As principais dificuldades encontradas pelos prestadores de serviços são relativas ao grande contingente de usuários do SUS que vão agendar exames em determinados dias do mês, como o dia 20 de cada mês em que ocorre o maior fluxo de pessoas nas Unidades Básicas de Saúde,

especialmente na Central de Autorização de Exames da Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Cianorte. Verificou-se que a maior parte dos pacientes, de posse da guia de liberação de exames, dirigem-se aos prestadores de serviços para aproveitarem o dia e realizarem os agendamentos dos exames, o que acaba, em alguns casos, provocando filas. Isto ocorre porque neste mesmo dia há outros usuários tanto particulares quanto do SUS que já estão com seus agendamentos marcados para aquela data e também se dirigem aos prestadores para a realização de exames. Ou seja, formam-se duas filas, uma para a realização de exames e outra para a marcação dos mesmos.

De forma geral, observou-se que isto não atrapalha o desenvolvimento dos trabalhos e o atendimento aos usuários, conforme relato dos prestadores de serviço. A SMS de Cianorte, como forma de minimizar esta situação, vai descentralizar os agendamentos para todas as Unidades Básicas de Saúde, a partir do mês de julho de 2017.

Por meio do Ofício nº 306/2017, de 24 de julho de 2017, o Gestor Municipal apresentou as seguintes considerações:

“...importante reafirmar que a Secretaria Municipal de Saúde descentralizou o atendimento para todas as Unidades de Saúde e que a partir de 03 de julho de 2017 a Central de Agendamentos foi desativada. ”

2.2.5. Das boas práticas verificadas no Município de Cianorte com relação ao agendamento e realização de exames do SUS.

Fato

De acordo com dados extraídos do SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde), houve a aplicação de 31,73% no ano de 2016, representando o valor de R\$ 45.060.500,21 do orçamento do Município de Cianorte/PR e 17,62% no primeiro bimestre de 2017, no valor de R\$ 6.525.727,03. Cabe salientar que o percentual mínimo exigido pela Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012 para os municípios é de 15%.

Durante os trabalhos de campo, foram realizadas visitas as Unidades Básicas de Saúde – UBS Extensão, Setor VIII, São Lourenço e Vidigal e na Central de Agendamentos da Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Cianorte/PR, com vistas a verificação do fluxo de atendimento dos pacientes em relação o agendamento e a efetiva realização de exames laboratoriais e de imagens. Para tanto, também foram feitas verificações *in loco* nos laboratórios prestadores de serviços para a realização de exames no Município, num total de oito.

Nas Unidades de Saúde foram realizadas entrevistas com médicos e responsáveis pela UBS. Observou-se que o tempo entre a liberação de exames e a realização dos mesmos foi considerado bom pelos profissionais, sendo realizados no tempo médio de trinta dias após o agendamento dos mesmos nos prestadores de serviços.

Os laboratórios visitados contam com boa infraestrutura e não foram observadas filas durante o período de visitação. Atualmente, os pacientes, após a liberação da guia de exames nas Unidades de Saúde ou na Central de Liberação de Exames, têm que se dirigir aos locais em que vão realizar os exames para o efetivo agendamento dos mesmos. Por meio de tratativas com os gestores de saúde da municipalidade vislumbrou-se a possibilidade de que, após um estudo prévio entre a SMS de Cianorte e os prestadores de serviço ambulatoriais e de imagens, possa haver a marcação de exames diretamente nas Unidades de Saúde, sem que o usuário tenha que se deslocar novamente depois da liberação da guia até o prestador de serviço.

No entanto, verificou-se que existe a possibilidade, em alguns locais, do paciente já realizar o exame no mesmo dia da liberação da guia de exames, desde que o mesmo se dirija a um dos laboratórios credenciados e cumpra as exigências clínicas para a realização do mesmo.

Atualmente, não há demanda reprimida para a marcação de exames. A Secretaria Municipal de Saúde – SMS ficou de elaborar um protocolo formal para o agendamento e/ou marcação de exames, fato este considerado bom, uma vez que vai facilitar o controle e transparência do processo. Da mesma forma, a SMS se comprometeu em disponibilizar os resultados dos exames no sistema informatizado para visualização dos médicos e pacientes a partir de novos credenciamentos.

Por meio do Ofício nº 306/2017, de 24 de julho de 2017, o Gestor Municipal apresentou as seguintes considerações:

“Com relação ao agendamento e realização de exames do SUS foi encaminhado aos Prestadores de Serviços um Ofício cujo conteúdo discorria sobre a possibilidade de os Prestadores repassarem para o Município de Cianorte suas agendas para que o usuário não tenha que se deslocar para a marcação de consultas, exames ou procedimentos. Alguns prestadores já responderam o Ofício e a gestão está analisando a possibilidade de incluir no próximo Credenciamento que será realizado em 2018 uma cláusula específica sobre essa matéria. Ainda, no mesmo item foi elaborado um protocolo formal para o agendamento e/ou marcação de exames, documento em anexo, dando maior transparência ao processo.”

2.2.6. Das questões de fiscalização.

Fato

Com o objetivo de verificar os pedidos de exames dos médicos da Estratégia da Família – ESF no Município de Cianorte/PR e a efetiva realização dos mesmos, foram levantadas as seguintes questões de fiscalização:

1. Há uma Central de Marcação de Exames?

Atualmente, o agendamento de exames é realizado em quatro Unidades Básicas de Saúde e na Central de Agendamentos, localizada na área urbana do Município. Verificou-se que, de fato, estas Unidades somente realizam a liberação da guia de marcação de exames aos usuários do SUS, os quais devem, posteriormente, dirigir-se ao local de realização de exames para agendamento dos mesmos. A Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Cianorte informou que a partir do mês de julho de 2017, a liberação das guias será feita em todas as Unidades Básicas de Saúde – UBS do Município, deixando de existir assim uma Central de Agendamento. O Sistema Informatizado usado pela municipalidade para o agendamento de consultas é o SIGSS-MV da Empresa CONSULFARM.

2. Quanto tempo decorre entre a solicitação e a realização dos exames?

Observou-se que o tempo médio entre o agendamento e a realização dos exames é de 30 dias.

3. Existem critérios de prioridades para a marcação de exames?

A Secretaria Municipal de Saúde – SMS de Cianorte trabalha por meio do sistema de cotas. Isto é, há um limite de exames a ser realizado de acordo com a população atendida pela Unidade Básica de Saúde. Estas cotas são estabelecidas em contratos com os prestadores privados de saúde, geralmente baseado no montante fixo de valor, podendo sofrer aditivos conforme a necessidade. O Município possui quatro Unidades Básicas de Saúde – UBS as quais realizam o agendamento (liberação de cotas) de solicitações dos profissionais da

Estratégia da Saúde da Família – ESF, ficando com a Central de Marcação de Exames os agendamentos de exames especializados solicitados por especialistas. Para exames eletivos aguarda-se a liberação de nova cota e a disponibilidade do prestador. Os exames de urgência são solicitados pelos pacientes à enfermeira da Estratégia da Saúde da Família que entra em contato com o Chefe da Divisão de Atenção Básica ou com a Supervisora de Agendamento para o atendimento prioritário. No caso das mulheres grávidas não há limitação de cotas. Ou seja, são atendidas com prioridade.

3. Há uma limitação da quantidade e tipos de exames a serem realizados no município?
O Município trabalha com o sistema de cotas proporcional aos habitantes da região de cada Unidade Básica de Saúde, conforme quadro a seguir:

Quadro: Porcentagem de população atendida por Unidade de Saúde

UBS	População Atendida	% População
Cianortinho	5.600	7,50
Extensão	17.000	22,77
Marselha	3.650	4,89
Morada do Sol	2.550	3,42
Pedro Moreira	4.000	5,36
Santa Mônica	3.500	4,69
São Lourenço	2.100	2,81
Setor III	6.870	9,20
Setor IV	8.180	10,96
Setor VIII	8.800	11,79
Universidade	4.500	6,03
Vidigal	1.650	2,21
Vila Salette	6.250	8,37
Total	74.650	100,00

Fonte: Setor de Vigilância e Epidemiologia

4. Quantos pacientes são de outros municípios?

O Município de Cianorte/PR é integrante do Consórcio Intermunicipal de Saúde Centro Noroeste do Paraná - CISCENOP. As especialidades que são credenciadas no Consórcio são: angiologia, cardiologia, cirurgião geral, dermatologia, endocrinologia, gastroenterologia, ginecologia, obstetrícia, nefrologia, neuropediatria, oftalmologia, ortopedia, traumatologia, otorrinolaringologia, pediatria, pneumologia, psiquiatria, urologia, reumatologia e cardiopediatria. Para atendimento de consultas e exames há uma cota proporcional à população dos municípios consorciados, restando ao Município de Cianorte/PR uma cota de 50%, segundo consta no estatuto do referido Consórcio.

2.2.7. Comparativo entre exames agendados e efetivamente realizados.

Fato

Para fins de verificação da eventual demanda reprimida de exames, foram selecionados os seis exames de imagem mais realizados no período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de maio de 2017, dentre os solicitados pelas Unidades Básicas de Saúde - UBS, quais sejam:

- Mamografia Bilateral
- Ultrassonografia de Articulação;
- Radiografia de Joelho;

- Radiografia de tórax (PA e Perfil);
- Radiografia de Coluna Lombo-Sacra; e
- Ultrassonografia transvaginal.

Comparando os quantitativos de exames solicitados e realizados no período, constatou-se que não há demanda reprimida, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela. Quantitativo de exames solicitados X exames realizados no período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de maio de 2017.

Código	Exame	Quantidade Solicitada	Quantidade Realizada	% Realizada
090020200	Mamografia Bilateral	4.542	4.257	93,73
020502006	Ultrassonografia de articulação	3.859	3.623	93,88
020406012	Radiografia de Joelho AP Lateral	3.059	2.923	95,55
020403015	Radiografia de Tórax PA e Perfil	2.980	2.813	94,40
020402006	Radiografia de Coluna Lombo-sacra	2.498	2.356	94,32
020502018	Ultrassonografia Transvaginal	2.303	2.120	92,05

Fonte: Sistema Integrado de Gestão de Serviços de Saúde - SIGSS

Com relação aos exames de alta e média complexidade, o Gestor Municipal informou que, segundo regulamentação do SIGTAP- Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do Sistema Único de Saúde – SUS, os procedimentos de análises clínicas (laboratoriais), radiológicos e ultrassonografia são de média complexidade podendo ser solicitados pelos profissionais médicos da Estratégia de Saúde da Família – ESF. Os exames de alta complexidade são encaminhados para os médicos especialistas.

Para a realização de exames de imagens a Secretaria Municipal de Saúde – SMS conta com dois laboratórios credenciados, os quais atendem à demanda atual do Município de Cianorte.

3. Conclusão

Conforme abordado no presente relatório de fiscalização, o Município de Cianorte/PR não conta com demanda reprimida para exames, embora haja uma demanda reprimida para consultas, a qual não foi objeto de análise da CGU. Observou-se que, de forma geral, os exames médicos estão sendo realizados de forma tempestiva, ou seja, dentro de um prazo razoável de trinta dias após os agendamentos dos mesmos, o que facilita o controle pela Secretaria Municipal de Saúde da municipalidade entre a realização de consultas médicas e a efetiva marcação e/ou realização de exames nos prestadores de serviços credenciados. A regulação de exames é de responsabilidade da Gestão Municipal, conforme está prevista nos normativos do Ministério da Saúde - MS que regem a matéria, sendo considerada boa pela Equipe de Fiscalização, mas podendo ainda ser melhorada, especialmente, quanto à questão da diminuição de filas nas centrais de autorização de exames, em dias pontuais.