

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701518

## Sumário Executivo Umuarama/PR

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre ações de governo executadas no Município de Umuarama/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 Umuarama/PR sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado, indicado individualmente em cada ação de controle; os trabalhos de campo foram 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

<b>População:</b>	100676
<b>Índice de Pobreza:</b>	37,88
<b>PIB per Capita:</b>	10.958,54
<b>Eleitores:</b>	70062
<b>Área:</b>	1233

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
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	1	25.327.899,49
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>1</b>	<b>25.327.899,49</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	3.307.796,85
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>1</b>	<b>3.307.796,85</b>
MINISTERIO DO ESPORTE	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1	3.768.845,94
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE</b>		<b>1</b>	<b>3.768.845,94</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>3</b>	<b>32.404.542,28</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado acerca dos apontamentos registrados no presente relatório, cabendo aos Ministérios supervisores, 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 Umuarama/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.

### Educação:

- a) Verificou-se que a validação das inscrições dos estudantes no Fies – Fundo de Financiamento Estudantil, na UNIPAR – Universidade Paranaense, é realizada mediante a apresentação de apenas um comprovante de rendimento, não obstante a norma autorize a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA a solicitar outros demonstrativos de renda.
- b) Com relação à atuação da CPSA na avaliação dos estudantes beneficiados pelo Fies, o gestor da UNIPAR declarou que irá implantar fichas analíticas da coordenação do curso e também do docente para subsidiar a avaliação da CPSA, na caracterização dos estudantes com aproveitamento insuficiente.

### Esporte:

- a) A construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE de Umuarama/PR estava atrasada, em razão da demora no repasse dos recursos por parte do Ministério do Esporte. Todavia, quando da presença da fiscalização da CGU no Município, verificou-se que os recursos financeiros já haviam sido disponibilizados e que a obra estava em andamento.
- b) Constatou-se que o Plano de Gestão e Manutenção do CIE ainda não tinha sido elaborado. O referido plano permite o planejamento tempestivo das ações que se desenvolverão no espaço esportivo posteriormente à sua conclusão, bem como o conhecimento do orçamento de manutenção do mesmo e a definição do modelo de gestão que será adotado para sua utilização e financiamento.

### Saúde:

- a) Os exames laboratoriais e as radiografias requisitados por médicos das Unidades Básicas de Saúde – UBS são autorizados/liberados por servidores lotados nas próprias UBS logo após a consulta. Verificou-se que as radiografias e as mamografias tinham ausência de demanda reprimida.
- b) As requisições de ultrassonografias são encaminhadas à Central de Agendamento do Município de Umuarama, onde são analisadas por um médico regulador. Constatou-se que há demanda reprimida para as ultrassonografias de articulações, osteomuscular, óssea e de partes moles. O tempo médio de espera estimado pela Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama para ultrassonografias, era de aproximadamente oito a doze meses, à época da fiscalização da CGU.

**Ordem de Serviço:** 201701434

**Município/UF:** Umuarama/PR

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 25.327.899,49

## 1. Introdução

O Fies - Fundo de Financiamento Estudantil é um programa do governo federal (Programa 2032 - Educação Superior / 20RK – Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior – IES) 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 Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, cumpridos os requisitos de renda familiar mensal bruta e do comprometimento com os custos da mensalidade.

Os trabalhos de fiscalização, no âmbito do citado programa, foram realizados na Universidade Paranaense – UNIPAR, – Campus I, localizada no Município de Umuarama/PR, no período de 19 a 23 de junho de 2017, objetivando avaliar a atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA, no processo de seleção de beneficiários e também na manutenção dos financiamentos com recursos do Fies, em face de suas atribuições e responsabilidades previstas no art. 24 da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010 e art. 1º da Portaria nº 23, de 10 de novembro de 2011.

Nesse contexto, os exames concentraram-se na avaliação e acompanhamento dos estudantes no tocante às atividades de validação dos critérios de comprovação da renda bruta (amostra de 63 estudantes com contratos vigentes no segundo semestre de 2016), e na pertinência ou não da solicitação dos aditamentos, em razão dos impedimentos à manutenção do financiamento, nos casos de insuficiência de aproveitamento acadêmico, trancamento e desistência de curso.

Os exames buscaram ainda identificar a atuação da CPSA no tocante à atribuição de orientação aos estudantes (implícita no inciso VII do art. 24 da Portaria nº 1/2010), nas hipóteses de trancamento e desistência de curso, em face das consequências do retardamento na formalização da suspensão do financiamento no SisFIES, de responsabilidade dos estudantes.

## 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 e Controladoria-Geral da União.

### **2.1.1. Do financiamento, com recursos do Fies, a partir da inscrição do estudante no SisFIES.**

#### **Fato**

O Fundo de Financiamento Estudantil – Fies foi instituído pela Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, tendo por finalidade viabilizar o financiamento de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva pelos critérios utilizados pelo Ministério da Educação, a estudantes que não têm condições de financiar o ensino superior com recursos próprios ou, em face das restrições de crédito, por meio de financiamento privado.

Para ingressar no Fies o estudante precisa ter participado do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, a partir do exercício de 2010, e obtido média geral igual ou superior a 450 pontos, além de não zerar na redação.

Outro requisito refere-se à renda bruta familiar que, até o 1º semestre de 2015 era de 20 salários mínimos (Portaria Normativa nº 14, de 28 de junho de 2012). A partir do 2º semestre 2015 foi reduzida para 2,5 salários mínimos per capita (Portaria 8, de 2 de julho de 2015) e depois, no segundo semestre de 2016, para 3 salários mínimos per capita (inciso II, do item 1.1.2., do Edital nº 64, de 16 de junho de 2016, da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação). Os procedimentos para contratação do financiamento estudantil pelo Fies, incluindo os critérios de renda, estão disciplinados na Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010.

A inscrição é feita por meio do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES), onde os estudantes prestam as informações demandadas para, posteriormente, serem comprovadas e validadas pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA.

A composição, constituição e atribuições da CPSA está disciplinada na Seção II, da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010. Incumbe à CPSA, entre outras atribuições, efetivar a validação das informações prestadas pelos estudantes no SisFIES, mormente da comprovação dos requisitos para ingresso no Fies (renda bruta do estudante e do seu grupo familiar e conclusão de ensino médio – documentos relacionados no Anexos I e III da Portaria Normativa nº 10/2010) e emissão do Documento de Regularidade de Inscrição – DRI. Também é atribuição da CPSA zelar pelo cumprimento da legislação e normas do Fies (art. 24).

O DRI é o documento emitido pela CPSA, resultante da confirmação/validação das informações prestadas pelo estudante no SisFIES, que será entregue ao agente financeiro juntamente com os demais documentos especificados no Anexo II da Portaria Normativa nº 10/2010, para celebração do contrato de financiamento.

O contrato de financiamento abrange as parcelas da semestralidade solicitadas pelo estudante na conclusão da inscrição e deverá ser renovado, semestralmente, por meio de aditamentos realizados no SisFIES. Compete à CPSA solicitar o aditamento da renovação do contrato do financiamento que deverá ser, posteriormente, confirmado pelo estudante (Portaria Normativa nº 23, de 10 de novembro de 2011).

A CPSA deverá rejeitar o aditamento caso verifique a ocorrência das hipóteses impeditivas à continuidade do financiamento, estabelecidas nos incisos I a IV e VI a VIII do art. 23 da Portaria Normativa nº 15, de 8 de julho de 2011. Entre as causas de encerramento do

contrato, estão o aproveitamento acadêmico insuficiente, inferior a 75% das disciplinas cursadas, e a constatação, a qualquer tempo, de inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informações prestadas à CPSA, ao agente financeiro, ao operador do Fies ou ao Ministério da Educação.

A CPSA poderá autorizar, em caráter excepcional e justificadamente, a continuidade do financiamento por até duas vezes, no caso de aproveitamento acadêmico inferior a 75%, conforme previsto no §1º do art. 23 da Portaria Normativa nº 15/2011.

O art. 24, § 4º, da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, estabelece que “(...) os membros da CPSA e da respectiva equipe de apoio técnico responderão administrativa, civil e penalmente pelos atos praticados no âmbito do FIES, respondendo solidariamente a instituição de ensino e a respectiva mantenedora.”

### **2.1.2. Pagamentos em espécie efetivados pela IES, sem respaldo normativo, a estudantes beneficiados com recursos do Fies.**

#### **Fato**

Conforme estabelecido na Portaria nº 10, de 30 de abril de 2010, é condição preliminar para contratação do financiamento com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies que o estudante esteja regularmente matriculado em curso superior não gratuito, a partir do que, atendidos os critérios previstos nos normativos do programa, estará apto a efetuar a inscrição no Fies.

É vedado ao estudante ser beneficiário simultâneo de financiamento com recursos do Fies e de bolsa do ProUni, salvo quando esta for parcial e ambas destinarem-se ao mesmo curso da mesma Instituição de Educação Superior – IES (Portaria Normativa MEC nº 2, de 31 de março de 2008, alterada pela Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014).

Contudo, uma das situações caracterizadas como benefício simultâneo, vedada pela legislação estabelecida no §1º, III, do art. 16 da Portaria nº 2/2008, é a ocorrência concomitante de “ocupação de bolsa parcial do ProUni e de utilização de financiamento do FIES para mesmo curso e mesma IES, se a soma do percentual da bolsa e do financiamento resultar em valor superior ao encargo educacional com desconto.” As outras situações de vedação estão previstas nos incisos I e II do mesmo normativo: “I - ocupação de bolsa integral do ProUni e de utilização de financiamento do FIES; II - ocupação de bolsa parcial do ProUni e de utilização de financiamento do FIES para curso ou IES distintos”.

Por força das regras acima explicitadas, observa-se a ocorrência de duas situações distintas, ensejadoras de ressarcimento de valores do financiamento aos estudantes: a exigência de matrícula prévia à contratação do financiamento e as situações caracterizadas como benefício simultâneo, envolvendo a utilização de recursos de bolsa ProUni e do financiamento do Fies.

No primeiro caso, uma vez matriculado, até que se conclua a contratação do financiamento no decorrer do semestre, o estudante é, eventualmente, compelido a assumir o pagamento das mensalidades. Nesse caso, como o financiamento abrange todas as parcelas mensais da semestralidade (solicitadas pelo estudante no momento da inscrição), os valores pagos por ele devem ser restituídos em moeda corrente ou mediante abatimento em parcelas vincendas não financiadas pelo Fies (art.2º, §6º e §7º da Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010).

Ressalte-se que a partir da edição da Portaria nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que acrescentou o art. 2-A à Portaria nº 10/2010, “(...) é vedado às IES participantes do FIES exigir o pagamento de matrícula e de parcelas da semestralidade do estudante que tenha concluído a sua inscrição no SisFIES.”

A segunda hipótese de ressarcimento, que abrange as situações previstas nos incisos I, II e III, §1º, do art.16 da Portaria nº 2/2008, encontra respaldo no art.16-B do mesmo normativo. A restituição se dá em moeda corrente mediante amortização do financiamento junto ao agente financeiro.

“(…) Art. 16-B. Na hipótese de repasse de valor pelo FIES concomitantemente com o usufruto da bolsa do ProUni em razão das situações descritas no § 1º do art. 16, o estudante fará jus ao ressarcimento do referido valor.

Parágrafo único. Na situação descrita no caput, a IES deverá comparecer ao agente financeiro acompanhada do estudante e quitar, em moeda corrente, o valor repassado pelo FIES concomitantemente com o usufruto da bolsa do ProUni, acrescido dos juros contratuais incidentes sobre o valor a ser amortizado.”

Durante os trabalhos de campo, constatou-se que parcelas do Fies pagas à Unipar são entregues aos estudantes em moeda corrente, em situação não prevista nos normativos do programa. Essa prática decorre do entendimento da Unipar de que são indevidos os valores recebidos pela IES nos períodos não frequentados pelos alunos em razão de abandono de curso. Ressalta-se que esses valores são repassados à IES por meio de resgate ou recompra dos títulos públicos de sua posse, em virtude dos encargos educacionais cobrados no âmbito do Fies, nos termos do art. 10, caput e §3º, e art. 13 da Lei nº 10.260/2001.

De fato, a Unipar formalizou consulta ao FNDE em 21 de setembro de 2015, solicitando orientações de como proceder em relação ao destino dos valores recebidos do Fies nos casos enquadrados na situação relatada.

Em resposta, o FNDE informou que os valores a serem ressarcidos em moeda corrente ou mediante abatimento nas mensalidades vincendas referem-se às parcelas já pagas pelo estudante anteriormente à concessão do Fies, abrangidas pelos repasses do financiamento.

Ao final, após nova consulta formulada pela Unipar em 28 de setembro de 2015, ratificando a primeira, e desta feita com ilustração de caso concreto, a IES recebeu do FNDE a seguinte orientação: “(...) informamos que a parcela da semestralidade referente ao ressarcimento deverá ser efetuada mediante moeda corrente ou mediante abatimento na mensalidade vincenda não financiada pelo FIES. Orientamos que o valor deverá ser repassado diretamente para o estudante. ”

Ora, em se tratando o caso concreto de evasão dos alunos, não há que se falar em mensalidades vincendas, financiadas ou não pelo Fies. Tampouco a orientação de repasse do valor em pecúnia diretamente ao estudante tem amparo na legislação, exceto para o caso previsto no art. 2º, §7º, da Portaria nº 10, de 30 de abril de 2010, pois, nesse caso, trata-se de reembolso de valor anteriormente pago pelo próprio estudante, e não por meio de recursos públicos.

Em resposta à solicitação da equipe de fiscalização, a IES apresentou os cinco casos ocorridos no exercício de 2016, que totalizaram R\$19.146,82, sendo dois deles no valor de R\$5.627,60, já pagos aos estudantes mediante declaração de quitação. O restante - R\$13.519,22, encontra-se à disposição dos alunos na IES, contrariando as regras normativas citadas e promovendo desvio de finalidade do financiamento com recursos do Fies.

O financiamento com recursos do Fies a juros subsidiados, mais baixos do que os praticados no mercado, e prazo estendido com facilidades no pagamento – carência de 18 meses contados a partir do mês subsequente ao da conclusão do curso, é um programa de governo, de natureza social, que visa ampliar as condições de acesso à educação de nível superior a estudantes que não têm condições de financiá-lo com recursos próprios ou, em face das restrições de crédito, por meio de financiamento privado.

Embora se assemelhe a um empréstimo, o valor do financiamento não é entregue ao estudante, mas sim às IES na forma de títulos da dívida pública representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, os quais são utilizados para o pagamento de tributos federais ou convertidos em pecúnia pelo processo de recompra previsto no art. 13 da Lei nº 10.260/2001.

Nesse contexto, a prática de devolução em espécie de parcelas do financiamento aos alunos, adotada pela IES, desfigura a essência do programa de governo, bem como mantém a dívida do estudante em período não cursado, e potencializa o risco de inadimplência do financiamento estudantil custeado com os escassos recursos públicos federais.

Não é descabido o entendimento de que o aluno faz jus ao ressarcimento dos valores do financiamento pagos à IES nos períodos não frequentados/usufruídos, posto que esse montante é parte da dívida futura que deverá ser adimplida. Contudo, a devolução em espécie, como dito antes, contraria a própria lógica do Fies. Tome-se como exemplo a sistemática de ressarcimento adotada pela Portaria nº 2/2008, nos termos do art. 16-B, parágrafo único, anteriormente citada, para os casos de benefício simultâneo do financiamento pelo Fies e da bolsa ProUni.

A ausência de previsão normativa específica para o caso concreto, entretanto, não impede o ressarcimento do financiamento ao aluno. Registre-se que o estudante pode, a qualquer tempo, realizar amortização parcial (extraordinária) do financiamento, conforme previsto nos contratos de financiamento, em consonância com os normativos do programa (art.5º-C §2º da Lei nº 10.260/2001, art. 43 da Portaria 2/2008 e Portaria 15/2011, art.36).

A quitação por meio de boleto bancário, no valor das parcelas do Fies recebidas pela IES e não utilizadas pelo estudante, é, sem dúvida, uma forma regular de amortização extraordinária a ser adotada pela IES em nome do estudante. O boleto deve ser obtido pelo aluno junto ao agente financeiro e pago diretamente pela instituição, no caso, a Unipar. Os contratos de financiamento do Fies estabelecem essa prática: “(...) O pagamento das parcelas de juros e das prestações devidas para a amortização ou para a liquidação das obrigações assumidas em decorrência deste Contrato será efetuado pelo (a) FINANCIADO (A) mediante boleto bancário.”

Tal providência resultará na amortização parcial do financiamento e consequente redução da dívida em favor do estudante, bem como na devolução dos recursos públicos à União. A IES deve manter em seu poder cópias dos comprovantes de quitação do financiamento em nome do estudante para demonstrar a regularidade da operação junto aos órgãos de fiscalização.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 003/2017, de 11 de agosto de 2017, o Reitor da Universidade Paranaense – UNIPAR, Unidade sede em Umuarama/PR, assim se manifestou:

“ [...] O relatório preliminar faz menção a duas situações (legalmente exclusivas) para as quais seria possível o ressarcimento de valores do financiamento ao estudante. Essa restituição, conforme a especificidade da situação apresentada, dar-se-ia ou



em moeda corrente ou através de amortização no saldo devedor do financiamento junto ao agente financeiro.

As hipóteses legais previstas para o caso de restituição, entretanto, não se mostram suficientes para regular, por completo, uma infinidade de situações concretas ocorridas na vida acadêmica do aluno, na vigência do seu contrato de financiamento, hábeis a justificar a mesma finalidade, a de devolução.

No sentido de corroborar o que se está a afirmar, apresenta-se, exemplificativamente, algumas circunstâncias práticas, tais como: desistências, trancamentos, transferências e abandonos de cursos, sem a devida e regular formalização. Nesses casos, se ocorridas após o aditamento semestral do contrato, pode gerar um saldo credor favorável ao aluno, que, por óbvio, deverá ser devolvido pela IES, pela simples razão de não ser esta instituição a titular de tais direitos, conforme mencionado no próprio relatório preliminar:

Essa prática decorre de entendimento da Unipar de que são indevidos os valores recebidos pela IES nos períodos não frequentados pelos alunos em razão de abandono de curso.

É importante ressaltar que a devolução dos valores passíveis de restituição de forma direta aos alunos nunca decorreu do resultado de uma interpretação levada a efeito por esta IES.

Sobre o tema, é relevante notar que a ausência de previsão normativa para a devolução destes valores determinou esta IES a realizar consulta perante o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do programa. Devido à provocação formal, em resposta a este pedido, foi-nos dado parecer conclusivo de que a devolução (direta) ao aluno deveria ocorrer, em espécie, no prazo de 15 (quinze) dias.

Registre-se que acadêmicos com crédito para serem devolvidos também dirigiram suas dúvidas ao FNDE, obtendo a mesma resposta informada para esta IES. É o que demonstra a documentação anexa.

Sob a perspectiva do estudante, convém dizer que, com os direitos ratificados pelo FNDE, órgão oficial, este passa a ter a expectativa da devolução, pressionando a conduta desta IES. O atendimento da IES ao pleito do aluno está firmado na boa fé e na função social do contrato para prevenir litígios administrativos e judiciais, inclusive.

Nesta oportunidade, cabe consignar que, mesmo nos casos legais (Portaria Normativa n.º 21, de 26 de dezembro de 2014, art. 16-B, norma que determina a devolução), há obstáculos para cumprir a determinação legal de efetivar a amortização parcial no saldo devedor do financiamento do estudante referente aos valores repassados pelo FIES.

Não somos informados pelos Agentes Financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S/A) a respeito de suas rotinas internas, e qual é a dificuldade para realizar amortizações parciais em contrato do FIES; o que se verifica, na prática, é que o processo para efetivar uma amortização parcial de financiamento do FIES é moroso e não possui um procedimento padrão de atendimento. Entre agências de um mesmo banco, as exigências são divergentes. O êxito da medida fica condicionado à boa vontade do funcionário responsável por essa área de financiamento.

Na Caixa Econômica Federal, dependendo da situação atual do contrato, é possível emitir um documento interno para amortização parcial do contrato,

semelhante a um boleto bancário (PAGAMENTO AVULSO/APLICAÇÕES - TD 05.1). Não se trata, contudo de um boleto bancário tradicional, uma vez que não pode ser quitado em outra instituição financeira. O pagamento deve ser efetivado na "boca do caixa", e em moeda corrente.

Segundo informações verbais colhidas com funcionário da Caixa Econômica Federal, não é possível realizar amortização parcial quando o contrato está em aberto.

No Banco do Brasil S/A, por sua vez, o processo para realizar a amortização parcial do saldo devedor de contrato de financiamento estudantil possui maior complexidade. Essa dificuldade decorre do fato de não ser possível a emissão de um documento interno para pagamento equivalente ao que ocorre na esfera da Caixa Econômica Federal.

Conforme informações prestadas informalmente por funcionário do banco, o estudante deve formular o pedido de amortização. Uma vez solicitado, seria aberta uma conta corrente especial em nome do estudante, especificamente para esta finalidade, com uma data determinada para realização do depósito em moeda corrente por um representante da IES e com a presença do estudante para que o procedimento de amortização ocorra nesta mesma data.

Com o propósito de esclarecimento, vale realçar a existência de uma significativa dificuldade. Há um elevado número de financiamentos que não tem por origem contratos nas agências bancárias da praça de Umuarama-PR. Várias dessas transações são formalizadas em agências bancárias de outras praças, situadas na cidade de residência dos pais dos estudantes, as quais, muitas vezes, possuem distâncias superiores a cem quilômetros.

Nesse contexto, a previsão normativa de que o estudante pode, a qualquer tempo, realizar amortização parcial (extraordinária) do financiamento, conforme previsto nos contratos de financiamento, em consonância com os normativos do programa - art. 5.º-C, § 2.º (Acrescentado pela Medida Provisória 785/2017) da Lei nº 10.260/2001; art. 43 da Portaria 2/2008; e art. 36 da Portaria 15/2011, **na prática, encontra enorme dificuldade para a sua adequada implementação.**

Ressalte-se que, nos contratos de financiamento estudantil anteriores ao ano de 2010, quando a Caixa Econômica Federal acumulava a função de operador do programa e agente financeiro, não existiam as dificuldades atualmente encontradas para a prática efetiva de amortização no saldo devedor de contrato de financiamento estudantil – FIES, que vem ocorrendo após o FNDE assumir o papel de agente operador do FIES.

Valemos dos préstimos dessa respeitável Controladoria para solicitar interceder junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), agente operador do programa, sobre a possibilidade de editar norma versando sobre o assunto. E que possa padronizar os procedimentos junto aos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S/A) para aceitar amortização (extraordinária) dos financiamentos do FIES, e que o procedimento possa ser efetivado de forma rápida, através de boleto bancário.

Não é razoável, no momento atual em que vivemos, com os serviços bancários cada vez mais eficientes, que uma IES, para efetuar uma amortização de contrato de um estudante, tenha que se deslocar com numerário em espécie para efetuar depósito na boca do caixa da agência bancária. É importante frisar que é de conhecimento

público e notório a violência instalada no país e as grandes filas para atendimentos nas agências bancárias, principalmente nos bancos públicos.

Por fim, entenda-se que o fato de o aluno não ter suspenso o FIES gerou um crédito a seu favor. Quando constatada tal situação, esta IES tentou, sem sucesso, amortizar a dívida junto ao agente financeiro. Por conta disso, manteve contato com o FNDE através do 0800-616161, recebendo a instrução de efetuar o pagamento diretamente ao estudante. Temos gravação dessa ligação, a qual será exibida, se necessário. Mesmo assim, no dia 21 de setembro de 2015, enviou-se um e-mail à mantenedora e recebeu-se a instrução que segue anexa. Nessa mensagem, foi informado que **a IES deverá, em prazo máximo de 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**. Essa orientação foi reiterada no dia 28 de setembro de 2015, como demonstra o documento anexo.

Portanto, está evidenciado que esta IES agiu sob o pálio da boa fé. Agiu segundo o FNDE instruiu. Por isso, não merece ser censurada. Ora, se o agente operador transmite uma orientação específica, parte-se da premissa de que sua instrução está em consonância com a legislação vigente. É o que se denomina presunção de legalidade e de veracidade do ato administrativo.

Registre-se que, a partir do conhecimento do relatório parcial ora em causa, não mais será empregada a prática de efetuar pagamento em espécie a estudantes beneficiados. Buscar-se-á empreender a possibilidade de emitir boleto, como consignado no relatório. O porém que se apresenta é o fato de que a emissão do boleto depende de atuação do agente financeiro. Sem que esse gere o boleto, não há como seguir a orientação contida no relatório.”

## **Análise do Controle Interno**

Encontram-se destacadas nos tópicos a seguir, acompanhadas das respectivas análises, as causas apresentadas pelo gestor para justificar a devolução em pecúnia de parcelas do financiamento estudantil com recursos do FIES.

### **1 – Das orientações do FNDE à Unipar e aos estudantes.**

O gestor alegou que os pagamentos efetivados aos alunos decorreram da orientação formal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – agente operador do programa, em resposta à consulta realizada pela IES em face da ausência de previsão normativa que estabeleça a forma de operacionalização da devolução dos valores recebidos por serviços não prestados.

Declarou ainda que os alunos com créditos do FIES receberam a mesma orientação do FNDE quando, igualmente, apresentaram suas dúvidas sobre o assunto. As mensagens protocoladas no endereço a seguir referem-se a situações ocorridas no exercício de 2017 (não abrangidas no escopo do presente trabalho) e foram juntadas pela IES a fim de demonstrar as orientações repassadas pelo FNDE aos estudantes:

<http://fale-conosco.mec.call.inf.br/atendimentos/13817354/solicitacoes/2740489/detalhes>

Em síntese, as solicitações dos estudantes demandam orientação do FNDE acerca dos procedimentos a serem adotados para reembolso de parcelas recebidas pela IES em períodos não cursados do primeiro semestre, que foi integralmente aditado (um por motivo de

trancamento - protocolo 2746158, de 26 de julho de 2017, e outro de encerramento do financiamento junto ao agente financeiro - protocolo 2740332, de 21 de julho de 2017).

Em resposta, o FNDE transcreveu a regra estabelecida na Portaria nº 10/2010, art. 2º, aplicável aos casos onde há desembolso por parte dos estudantes, conforme segue:

*“(...) Informamos que IES deverá, em prazo máximo de quinze dias, ressarcir ao estudante 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.*

*Ressaltamos que as repostas da Central de Atendimento baseiam-se exclusivamente nos dados apresentados em tese pelos demandantes. Em situações concretas, a Central de Atendimento reserva-se no direito de dar entendimento diverso à questão. Em caso de dúvidas, orientamos ainda que entre em contato através do nosso número 0800-616161 ou mediante abertura de demanda, nos link's disponíveis no sítio do FNDE ou Sisfiesportal”*

No mesmo dia - 21 de julho de 2017, às 18:26:35, a UNIPAR formalizou nova solicitação (protocolo nº 2740489), envolvendo a demanda do mesmo estudante CPF \*\*\*.798.869-\*\*, protocolada anteriormente sob nº 2740332. Desta feita, ressaltou não se tratar de parcelas pagas pelo aluno, mas sim pelo FNDE à IES em período não cursado pelo estudante, nos seguintes termos:

*“(...) minha dúvida não foi esclarecida. O que preciso saber se esse repasse de contratação do 1º Semestre 2017, feito pelo FNDE para a IES, referente ao repasse do mês de Março, deve ser abatido no débito do financiamento FIES junto ao agente financeiro ou devolvido ao aluno? A resposta enviada por vocês refere-se à PORTARIA NORMATIVA Nº 10, 30 de Abril de 2010, que é quando: §7º A IES deverá, em prazo máximo de 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. O que não é o caso, já que não se trata das parcelas pagas pelo acadêmico, e sim do pagamento feito pelo FNDE para a IES de ensino, mas como o mesmo não cursou o mês a que me refiro (Março/2017), preciso de uma resposta de como devemos proceder...”*

Em atendimento ao protocolo 2740489, o FNDE assim se manifestou:

O protocolo de nº 2740489, foi finalizado em 21/07/2017 18:26:35 .

**Assunto:**  
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil >> FIES - Ensino Superior >> Aditamento de renovação >> Aditamento de renovação

**Solução:**

Prezados

Informamos que em fase de interpretação na PORTARIA NORMATIVA Nº10, 30 DE Abril de 2010, o Repasse feito pelo FNDE para a referida IES, deverá ser ressarcido ao estudante, é não devolvido ao FNDE, entretanto quando se questiona, valores a serem restituídos, a resposta padrão se caracteriza naquela apresentada aos senhores conforme a demanda de número 2740332.

Ressaltamos que as respostas da Central de Atendimento baseiam-se inicialmente nos dados apresentados pelos demandantes, a partir dos quais faz-se pesquisa no Sistema Informatizado do Fies (SisFIES), para averiguação, validação ou retificação das informações apresentadas.

Nesse sentido, a Central de atendimento reserva-se o direito de dar entendimento diverso à questão, com base nos dados e fatos apurados existentes no sistema citado.

Demais informações sobre o Fies poderão ser obtidas por meio da Central de Atendimento 0800 616161 ou mediante abertura de demanda no “Fale Conosco” disponível em **Mantenedora / IES -Módulo Financeiro - Módulo de adesão / Renovação** <http://sisfiesportal.mec.gov.br/contato.html>

Atenciosamente,

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

Para mais detalhes, favor entrar em contato com a Central de Atendimento do Ministério da Educação , pelo telefone 0800616161 ou pelo Fale Conosco no Portal do MEC (<http://fale-conosco.mec.gov.br>)

Com efeito, o FNDE orientou a IES a efetivar o ressarcimento ao estudante dos repasses do financiamento, frisando que os valores não deveriam ser devolvidos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em decorrência de interpretação dada à Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010. Esclarece ainda os motivos da orientação anterior - *“...entretanto, quando se questionam valores a serem restituídos, a resposta padrão se caracteriza naquela apresentada aos senhores conforme demanda de número 2740332.”.*

Saliente-se que a resposta padrão a que se referiu o FNDE é a transcrição do §7º, art. 2º, da referida Portaria Normativa nº 10/2010, para a qual existe apenas uma única interpretação - o ressarcimento referido no normativo corresponde às parcelas desembolsadas/pagas pelo estudante do seu próprio bolso, em período abrangido pelo financiamento, muito diferente da versão apresentada pelo FNDE em atendimento ao protocolo 2740489.

*“Art. 2 (...)*

*§ 7º A IES deverá, em prazo máximo de quinze dias, ressarcir ao estudante financiado os repasses do FIES eventualmente recebidos referentes às parcelas das semestralidades já pagas pelo estudante, em moeda corrente ou mediante abatimento na mensalidade vincenda não financiada pelo FIES, observado o disposto no parágrafo anterior. (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)”*

O gestor encaminhou ainda o áudio do contato telefônico feito à Central de Atendimento - número 0800-616161, onde obteve as mesmas informações. Na oportunidade, quando questionada pela IES, a atendente do FNDE respondeu não ser possível amortizar a dívida porque o estudante não suspendeu o financiamento, e que a transação deveria ocorrer entre a instituição e o aluno, bastando para isso formalizar um documento para comprovar a entrega dos valores ao estudante.

Ora, a amortização da dívida durante a utilização do financiamento é um direito facultado ao estudante (Portarias Normativas nº 2/2008, art. 43; e nº 15/2011, art. 36), e o exercício desse direito não está condicionado à formalização ou não da suspensão do financiamento, aliás, são institutos distintos e independentes. A amortização é a redução da dívida pelo pagamento de suas parcelas, já a suspensão é a interrupção do financiamento/paralisação da dívida. Um não condiciona o outro.

As consequências óbvias dessa prática foram apontadas pela própria IES, que presenciou o comportamento dos estudantes, em face das orientações do FNDE: *“Sob a perspectiva do estudante, convém dizer que, com os direitos ratificados pelo FNDE, órgão oficial, este passa a ter a expectativa da devolução, pressionando a conduta desta IES. ”* (Original sem grifo)

Diante do que foi exposto, entende-se necessária e urgente a averiguação dos fatos narrados (evidenciados por meio de documentos e áudio enviados pela IES) junto ao agente operador do programa – FNDE, haja vista que a disseminação dessas orientações, como consequência, irá incentivar a demanda crescente de pedidos de reembolsos em pecúnia, além de outras práticas imprevisíveis que eventualmente poderão surgir em prejuízo ao erário, bem como aos objetivos do Programa - Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

## **2 – Dos procedimentos adotados pelos agentes financeiros para efetivação da amortização extraordinária.**

Outra questão alegada pelo gestor diz respeito às dificuldades, segundo ele, encontradas para efetivar a amortização parcial do financiamento, apontando como obstáculos a ausência de padronização dos procedimentos de atendimento por parte dos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S/A), bem como a falta de transparência das rotinas internas para efetivar a amortização do saldo devedor. Informa que agências do mesmo banco apresentam exigências divergentes e que o êxito, muitas vezes, depende da boa vontade do funcionário da área de financiamento. Que as dificuldades para amortização do

saldo devedor incluem também os casos contemplados pela legislação (Portaria Normativa n.º 21, de 26 de dezembro de 2014, art. 16-B).

Segundo declarou o gestor, os procedimentos de operacionalização das amortizações apresentados pelos agentes financeiros são dos mais variados, conforme segue:

No caso da Caixa Econômica Federal, é preciso emitir um documento interno que se assemelha a um boleto bancário - “*PAGAMENTO AVULSO/APLICAÇÕES - TD 05.1*”, que somente pode ser quitado na mesma instituição financeira, em moeda corrente e na “*boca do caixa*”.

Relatou ainda que no Banco do Brasil S/A o processo é ainda mais complexo, tendo início com a formulação do pedido de amortização pelo estudante, a partir do que é aberta uma conta corrente em nome do aluno, específica para essa finalidade, com data determinada para depósito em moeda corrente, ou seja, no Banco do Brasil não é possível efetivar a amortização por meio de boleto bancário.

Ressaltou que a dificuldade aumenta à medida em que há muitos financiamentos cujos contratos foram celebrados em agências bancárias situadas fora de Umuarama e, inclusive, em outras cidades distantes, onde residem as famílias dos estudantes.

Por fim, o gestor informou que tais obstáculos não existiam em relação aos contratos de financiamento estudantil anteriores ao exercício de 2010, quando as funções de agente operador do programa e agente financeiro eram acumuladas pela Caixa Econômica Federal. Atualmente, o operador do programa é o FNDE.

Em que pese não ter havido manifestação expressa dos agentes financeiros acerca dos fatos relatados pelo gestor, é possível identificar, nos contratos de financiamento dos estudantes desistentes no exercício de 2016, objeto desse apontamento, o que se segue:

Nos contratos de financiamento da Caixa Econômica Federal (estudantes CPF \*\*\*.514.969-\*\* e \*\*\*.378.648-\*\*), as regras envolvendo a composição, o vencimento e a forma de pagamento do saldo devedor, incluindo a amortização extraordinária, estão previstas nas Cláusulas Décima Quarta – “*Do Saldo Devedor*” e Décima Sexta – “*Do Vencimento e Forma de Pagamento das Prestações*”.

Nesses dispositivos constam: que o pagamento do saldo devedor deve ser realizado pelo estudante em qualquer agência da Caixa Econômica Federal ou onde for determinado por essa; que é facultado ao estudante, “*a qualquer tempo*”, realizar amortização extraordinária, observado o limite mínimo de R\$100,00; e, que tanto as parcelas de juros como das prestações para amortização serão pagas mediante boleto bancário.

No caso dos contratos de financiamento do Banco do Brasil (estudantes CPF \*\*\*.164.691-\*\* e \*\*\*.032.939-\*\*), de fato, está previsto que a amortização extraordinária deverá ser efetuada pelo estudante “*...mediante débito em conta corrente mantida junto ao Banco do Brasil S.A.*” (parágrafos sexto e segundo das cláusulas décima e décima sexta, respectivamente - “*Do Vencimento e Forma de Pagamento das Prestações*”). Essa regra, com efeito, demanda o depósito por parte da IES na conta corrente do estudante. Saliente-se, contudo, que não consta dos mencionados contratos a forma de operacionalização da amortização extraordinária nos termos informados pelo gestor (“*...o estudante deve formular o pedido de amortização. Uma vez solicitado, seria aberta uma conta corrente especial em nome do estudante, especificamente para essa finalidade, com uma data determinada para realização do depósito em moeda corrente, ...*”). Não obstante isso, essa modalidade, se adotada, parece trazer maior segurança e efetividade ao processo de amortização, posto que se trata de procedimento específico para essa finalidade (amortização) em que, ao que tudo

indica, somente o banco tem acesso com fins exclusivos de quitação dos encargos do financiamento. Aqui também não se vislumbram maiores dificuldades.

Destaque-se que em relação aos locais de pagamento, as regras dos contratos de financiamento do Banco do Brasil (Cláusulas Nona e Décima Quarta – “*Do Saldo Devedor*”, parágrafo primeiro dos contratos de CPF \*\*\*.164.691-\*\* e \*\*\*.032.939-\*\*, respectivamente) são as mesmas estabelecidas pela Caixa Econômica Federal, ou seja, “...em qualquer agência do AGENTE FINANCEIRO ou onde este determinar, ...”

Registre-se apenas que a Lei nº 10.260/2001 não obriga, porém, estabelece a possibilidade de que a amortização seja realizada por meio de débito em conta corrente, desde que prevista contratualmente, conforme praticado pelo Banco do Brasil. O §5º do art. 5º da norma assim dispõe:

*“Art.5º Os financiamentos concedidos com recursos do Fies até o segundo semestre de 2017 e os seus aditamentos observarão o seguinte: (Redação dada pela Medida Provisória 785/2017)*

*(...)*

*§5º O contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante débito em conta corrente do estudante ou autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e as condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores. (Redação dada pela Lei Ordinária nº 13366/2016).”*

Portanto, salvo a possibilidade de o Agente Financeiro estabelecer outros locais para pagamento, a regra é que todas as agências estejam habilitadas à quitação mediante boletos, no caso da Caixa Econômica Federal, e débito em conta corrente no Banco do Brasil. Não há previsão diversa estabelecendo o pagamento em moeda corrente na “*boca do caixa*”, conforme relatado pelo gestor. Quanto ao fato de a quitação ser efetivada na mesma instituição financeira, observa-se que tal exigência não constitui obstáculo para a realização dos pagamentos/amortizações, haja vista tratarem-se (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) de instituições bancárias espalhadas por diversas localidades dos municípios paranaenses.

Não obstante isso, considerando as situações reais passíveis de geração de créditos do financiamento estudantil decorrentes de pagamentos do FIES por serviços não prestados; considerando que, de fato, existem formas diversas de procedimentos para quitação/amortização do saldo devedor, conforme identificado nos contratos de financiamento; e, visando evitar a entrega de parcelas do financiamento aos estudantes sob a justificativa de dificuldades na operacionalização das amortizações extraordinárias no âmbito das práticas adotadas pelos Agentes Financeiros, entende-se que o assunto deva ser objeto de discussão por parte do FNDE, juntamente com os operadores financeiros envolvidos, visando adotar providências no sentido de padronizar as rotinas que envolvem os pagamentos regulares e amortizações extraordinárias, independente dos bancos participantes do financiamento estudantil, buscando sempre facilitar e agilizar o correspondente processo de amortização pelos estudantes por intermédio das IES.

Trata-se, afinal, de devolução de recursos públicos federais que estão sendo desviados da sua finalidade, com potencial possibilidade de não retornarem aos cofres públicos.

### **3 – Da suspensão do FIES como causa da geração de créditos do financiamento.**

Por fim, o gestor afirma que a geração de créditos em favor do aluno decorre da sua inércia em formalizar, em tempo hábil, a suspensão do financiamento no SisFIES.

Por oportuno, vale salientar que a ausência da suspensão no SisFIES é uma das causas, mas não a única, que resulta no pagamento indevido do financiamento às IES.

Verificou-se que a ausência de acompanhamento e orientação do acadêmico por parte da IES tem ocasionado a solicitação de aditamentos irregulares praticados pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA, inclusive, após a desistência formal do aluno perante a IES, conforme detalhado em outro apontamento específico sobre o assunto.

## **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. Constituição da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA e indicação dos seus membros em desacordo com normativo do FIES.**

#### **Fato**

A Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento do FIES - CPSA da Universidade Paranaense – Unipar, Campus Umuarama/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 administrativo, docente e discente da Universidade, conforme estabelecido no art. 23 da Portaria nº 01/2010.

O art. 14 da Portaria nº 01/2010 estabelece que a indicação dos membros da CPSA é competência do representante da Instituição de Ensino Superior (IES) para o local de oferta de cursos, incumbindo-lhe inserir no sistema o “Termo de Constituição da CPSA”, portanto, é ele o agente responsável pela constituição da CPSA (art. 22). Saliente-se que os representantes dos estudantes deverão ser escolhidos pelo corpo discente da instituição, caso não exista na IES entidade representativa dos alunos.

Em resposta à solicitação da equipe de fiscalização, a Chefe do Fies Multicampi – Unipar informou que a função de presidente da CPSA é exercida pelos diretores gerais de cada campus da Unipar, conforme indicação da Reitoria. Os demais membros são de responsabilidade do próprio presidente da CPSA.

De acordo com os documentos disponibilizados, verificou-se que os membros da atual CPSA da Unidade de Umuarama – Campus I da Unipar foram designados por meio do Ato Executivo da Reitoria, assinado pelo Reitor em 21 de janeiro de 2015. O Termo de



Constituição da CPSA foi assinado pelos seus membros em 03 de março de 2015. A IES não dispõe de entidade representativa estudantil e os estudantes que compõem a CPSA não são escolhidos pelo corpo discente da IES, mas sim pelo presidente da CPSA, conforme relato da Chefe do Fies Multicampi – Unipar, contrariando o disposto no art. 23 da Portaria Normativa nº 1/2010, que regula a indicação e o processo de escolha dos representantes dos estudantes.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 003/2017, de 11 de agosto de 2017, o Reitor da Universidade Paranaense – UNIPAR, Unidade sede em Umuarama/PR, assim se manifestou:

“ (...) 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 seguintes etapas:

a) Publicação do Edital de abertura oficial das inscrições da Eleição para os membros da CPSA/UNIPAR/Umuarama - 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/Umuarama – 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/Umuarama – 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/Umuarama – 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 UMUARAMA 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**

O gestor confirmou que a escolha dos membros discentes da CPSA não é realizada na forma estabelecida pela Portaria Normativa nº 1/2010, e se mostrou disposto a regularizá-la mediante processo eleitoral a ser implementado junto ao corpo discente da instituição.

Tal providência, no entanto, deverá ser monitorada pelo órgão supervisor do Programa.

### **2.2.2. Falha na atuação da CPSA envolvendo avaliação, acompanhamento e orientação a estudantes desistentes beneficiados com financiamento do FIES.**

#### **Fato**

Conforme estabelecido no art. 1º da Portaria Normativa nº 23, de 10 de novembro de 2011, é responsabilidade da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA a solicitação do aditamento de renovação semestral dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

A solicitação do aditamento, nas formas simplificada ou não simplificada, é realizada por meio do Sistema Informatizado do Fies (SisFIES), oportunidade em que a CPSA formaliza o pedido do aditamento ou não, justificando, neste caso, os motivos da rejeição (§1º, art.1º da Portaria Normativa 23, de 10 de novembro de 2011). Os motivos restritivos ao aditamento estão elencados nos incisos I a IV e VI a VIII do art. 23 da Portaria Normativa nº 15, de 8 de julho de 2011.

Ou seja, a CPSA tem a oportunidade de registrar quaisquer ocorrências de que tenha conhecimento e que impeçam a manutenção do financiamento estudantil, tais como: óbito, desistência do curso, aproveitamento insuficiente, etc., evitando assim o pagamento de

parcelas indevidas do Fies, em face de aditamentos solicitados e confirmados pelos estudantes que já abandonaram os cursos.

A desistência, contudo, não resulta necessariamente no encerramento do financiamento. Por meio do instituto da suspensão temporária, prevista na Portaria nº 28, de 28 de dezembro de 2012 do FIES, o estudante pode suspender o financiamento por até dois semestres consecutivos e, excepcionalmente, por mais períodos, atendidas as condições estabelecidas no §1º do art. 1º do mesmo normativo.

A suspensão pode ser solicitada pelo estudante por meio do Sistema Informatizado do Fies – SisFIES até o décimo quinto dia dos meses de janeiro a maio para o primeiro semestre, e de julho a novembro para o segundo semestre, com validade a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da solicitação. A suspensão temporária do semestre para o qual não tenha sido efetivado o aditamento de renovação do financiamento poderá ser solicitada em qualquer mês do semestre a ser suspenso, com validade a partir do primeiro dia do semestre suspenso (art. 2º, §1º da Portaria Normativa nº 28/2012). Após a validação, o estudante deverá comparecer à CPSA para assinatura do Documento de Regularidade de Matrícula – Suspensão.

No exercício de 2016 foram apresentados cinco casos de desistências que geraram repasses do financiamento à IES sem a correspondente prestação dos serviços educacionais. As informações a seguir foram obtidas a partir da análise dos documentos enviados pela Unipar e das declarações prestadas pela Chefe do Fies Multicampi - Unipar.

#### **1 – Desistências formalizadas junto à IES no semestre de concessão do Fies após a celebração do contrato de financiamento.**

- **CPF: \*\*\*.032.939-\*\*:** Ingresso no primeiro semestre de 2016 - percentual financiado 89,40%. Contrato de Financiamento datado de 22 de fevereiro de 2016. O Estudante formalizou a desistência junto à secretaria acadêmica da IES em 13/05/2016. A suspensão do financiamento no SisFIES foi solicitada pelo estudante em 21 de novembro de 2016 e o Documento de Regularidade de Matrícula – Suspensão (DRM-Suspensão) foi emitido em 23 de novembro de 2016. O valor do financiamento à disposição do estudante é de R\$2.826,45, referente a parcelas do Fies - meses de maio e junho/2016 sem frequência do estudante.

Não foram identificados, no extrato financeiro do aluno, repasses do Fies para o segundo semestre de 2016, indicando que não houve solicitação de aditamento de renovação do contrato para o período.

- **CPF: \*\*\*.378.648-\*\*:** Ingresso no primeiro semestre de 2016 - percentual financiado: 92,41%. Contrato de Financiamento datado de 17 de fevereiro de 2016. O Estudante formalizou a desistência junto à secretaria acadêmica da IES em 05/04/2016. A suspensão do financiamento no SisFIES foi solicitada pelo estudante em 17 de novembro de 2016 e o DRM-Suspensão emitido em 22 de novembro de 2016. O valor do financiamento à disposição do estudante é de R\$7.363,77, referente a parcelas do Fies - meses de março, abril, maio e junho/2016 sem frequência do estudante.

Não foram identificados, no extrato financeiro do aluno, repasses do Fies para o segundo semestre de 2016, indicando que não houve solicitação de aditamento de renovação do contrato para o período.

#### **2 – Desistências formalizadas junto à IES antes do aditamento da renovação semestral do contrato:**

- **CPF: \*\*\*.632.949-\*\*:** Ingresso no primeiro semestre de 2014 - percentual financiado: 100,00%. O estudante foi transferido para a Unipar no primeiro semestre de 2016

(aditamento de transferência – Documento de Regularidade de Transferência datado de 14 de março de 2016) e formalizou a desistência junto à secretaria acadêmica da IES em 08 de abril de 2016. Aditamento de renovação do financiamento do primeiro semestre foi solicitado pela CPSA em 28 de abril de 2016 – Documento de Regularidade de Matrícula emitido em 28 de abril de 2016. A solicitação da suspensão do financiamento foi formalizada em 18 de novembro de 2016 e o DRM-Suspensão emitido em 18 de novembro de 2016. O valor do financiamento pago ao estudante foi de R\$3.244,80, mediante declaração de quitação datada de 23 de novembro de 2016, referente a parcelas do Fies - meses de abril, maio e junho/2016 sem frequência do estudante. Não foi encontrado o contrato de financiamento na pasta do estudante.

Não foram identificados, no extrato financeiro do aluno, repasses do Fies para o segundo semestre de 2016, indicando que não houve solicitação de aditamento de renovação do contrato para o período.

- **CPF: \*\*\*.164.691-\*\***: Ingresso no primeiro semestre de 2015 - percentual financiado: 100%. O estudante formalizou a desistência junto à secretaria acadêmica da IES em 17 de outubro de 2016. O aditamento do segundo semestre de 2016 foi solicitado pela CPSA em 21 de outubro de 2016 e o DRM emitido em 16 de janeiro de 2017. O valor do financiamento à disposição do estudante é de R\$3.328,00, referente a parcelas do Fies - meses de novembro e dezembro/2016 sem frequência do estudante.

- **CPF: \*\*\*.514.969-\*\***: Ingresso no primeiro semestre de 2016 - percentual financiado: 53,34%. O estudante formalizou a desistência junto à secretaria acadêmica da IES em 22 de agosto de 2016. O aditamento do segundo semestre foi solicitado pela CPSA em 15 de novembro de 2016 e o DRM emitido em 15 de novembro de 2016. O estudante teve frequência até o mês de maio/2016 – primeiro semestre. O valor do financiamento pago ao estudante foi de R\$2.382,80, referente a parcelas do Fies - meses de maio a agosto/2016 sem frequência do estudante.

Não foram localizados nas pastas dos estudantes **CPF \*\*\*.164.691-\*\*** e **CPF \*\*\*.514.969-\*\*** os documentos de suspensão do financiamento, não havendo, portanto, evidências da cessação dos repasses do FIES.

Em todos os casos em que foram emitidos os DRM-Suspensão, constatou-se um intervalo de tempo de sete meses, em média, entre a formalização da desistência junto à IES e a solicitação de suspensão dos estudantes no SisFIES (CPF \*\*\*.032.939-\*\*, \*\*\*.378.648-\*\* e \*\*\*.632.949-\*\*). Na documentação disponibilizada pela IES não há indicativos de que, por ocasião das desistências, os estudantes receberam orientações da CPSA para executar a suspensão dos financiamentos no SisFIES.

Nos casos relacionados no item 1, observa-se que as desistências ocorreram formalmente junto à secretaria acadêmica da IES já no semestre de ingresso no FIES – primeiro semestre de 2016, após a celebração dos contratos de financiamento, porém, as suspensões no SisFIES foram formalizadas apenas em novembro de 2016.

Ainda em relação aos estudantes mencionadas no item 1, os financiamentos/repasses foram suspensos a partir do primeiro dia do segundo semestre de 2016, haja vista que, em tese, não foram solicitados os aditamentos pela CPSA e ambos os alunos pediram a suspensão do financiamento no SisFIES em novembro de 2016. Contudo, caso as suspensões tivessem sido formalizadas no momento da comunicação das desistências junto à IES - abril e maio de 2016, os financiamentos/repasses teriam sido interrompidos nos meses seguintes: maio e junho de 2016, respectivamente, ainda no primeiro semestre do período letivo (Art. 2º, §1º, da Portaria nº 28, de 28 de dezembro de 2012 do Fies).

Situação diversa ocorreu em relação aos estudantes referenciados no item 2, onde se constatou que a CPSA tomou conhecimento formal das desistências em 08 de abril, 22 de agosto e 17 de outubro de 2016, e, em ato posterior, solicitou os aditamentos de renovação dos financiamentos no SisFIES para o primeiro e segundo semestres em 28 de abril, 15 de novembro e 21 de outubro de 2016, respectivamente, dando sequência ao recebimento dos repasses sem a correspondente frequência dos estudantes.

O DRM-Suspensão do estudante **CPF \*\*\*.632.949-\*\*** foi emitido em 18 de novembro de 2016, ou seja, a interrupção do financiamento ocorreu a partir do primeiro dia do segundo semestre, quando deveria ter cessado em maio de 2016 caso o estudante tivesse solicitado a suspensão na data da formalização da desistência junto à IES.

Em relação ao estudante **CPF \*\*\*.164.691-\*\***, o Documento de Regularidade de Matrícula emitido pela CPSA e o Termo Aditivo ao Contrato Fies assinado junto ao agente financeiro, referentes ao segundo semestre de 2016, foram formalizados em 16 de janeiro de 2017 e 30 de janeiro de 2017, respectivamente, mesmo o estudante tendo oficializado a desistência junto à IES em 17 de outubro de 2016. As seis parcelas do financiamento correspondente ao segundo semestre de 2016 foram repassadas à IES em 29/04/2017.

Não obstante a responsabilidade de suspender o financiamento seja do estudante, a CPSA não pode se eximir de zelar pelo cumprimento da legislação e normas do FIES, conforme estabelecido no art. 24 da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, mediante avaliação, orientação e acompanhamento do estudante.

*“Art. 24. São atribuições da CPSA:*

*(...)*

*VII - zelar pelo cumprimento da legislação e normas do FIES, em especial do disposto no art. 6º e no art. 16 da Portaria Normativa MEC nº 2, de 2008. (Redação dada pela Portaria Normativa 21/2014/MEC).”*(Original sem grifo)

Os fatos apontados demonstram falhas na atuação da CPSA em relação ao acompanhamento e orientação aos estudantes, mormente nos casos identificados de ausência de frequência e formalização intempestiva da suspensão do financiamento no SisFIES. Não foram identificados procedimentos padrões objetivando a cessação dessas ocorrências em tempo hábil, capazes de evitar prejuízos ao programa de governo em decorrência de repasses do Fies não utilizados em face das desistências formalizadas junto às IES, sem as correspondentes suspensões no SisFIES. Ressalte-se que, nesses casos, a IES está efetivando pagamentos em espécie, aos estudantes, dos valores recebidos nos períodos não frequentados, mantendo as dívidas dos respectivos financiamentos e desvirtuando a sua finalidade, conforme apontamento específico nesse relatório.

No tocante às ações de avaliação das condições apresentadas pelos estudantes, a irregularidade restou evidenciada em face das solicitações dos aditamentos/manutenções para renovação dos contratos de financiamento (ato de competência da CPSA) quando já detinha conhecimento formal das desistências, situação agravada pela confirmação dos estudantes no SisFIES e pela validação da própria comissão, com a consequente emissão do Documento de Regularidade de Matrícula – DRM.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 003/2017, de 11 de agosto de 2017, o Reitor da Universidade Paranaense – UNIPAR, Unidade sede em Umuarama/PR, assim se manifestou, com edição apenas do nome de pessoas citadas e dos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“ [...] O segundo ponto, no tocante à falha na atuação da CPSA, envolvendo avaliação, acompanhamento e orientação a estudantes desistentes beneficiados com financiamento do FIES, é pertinente esclarecer que todos os alunos, no momento do trancamento ou desistência do curso, são orientados a acessar o sistema do Sisfies e realizar sua suspensão parcial ou integral. Conforme portaria que rege a matéria, é de responsabilidade do aluno solicitar sua suspensão, pois se trata de um processo efetuado com seu cpf e senha. Somente ele tem essas informações. É de responsabilidade da CPSA confirmar a suspensão após solicitação do aluno. Por isso, quanto a isso, não há falha na atuação da CPSA.

É importante enfatizar que a solicitação do aditamento é de responsabilidade da CPSA. Uma vez solicitado este, a CPSA não consegue mais dar nenhum tipo de informação nem cancelar, ficando à disposição somente do acadêmico, que tem prazo indeterminado para confirmar.

Como exemplo, tem-se o caso do acadêmico CPF. \*\*\*.164.691-\*\*, que foi solicitado pela CPSA em outubro de 2016; em seguida, constatamos que ele já tinha solicitado o trancamento. Porém, a CPSA não conseguiu cancelar a solicitação do aditamento, sendo que ele o confirmou em janeiro de 2017.

De acordo com a Portaria Normativa Nº 23/2011, em seu artigo 2º, “após a solicitação do aditamento pela CPSA, o estudante deverá observar a regularidade das informações inseridas no SisFies e:

I- Estando corretas, confirmar a solicitação do aditamento. A Portaria determina que o prazo é de até 10 dias. Porém, o prazo fica aberto por tempo indeterminado, o que dificulta o trabalho da CPSA.

II- Não estando corretas, rejeitar a solicitação de aditamento e entrar em contato com a CPSA para sanar as incorreções.

Acerca das **Desistências formalizadas junto à IES no semestre de concessão do FIES após a celebração do contrato de Financiamento**, como sucedeu em relação ao CPF \*\*\*.032.939-\*\* e CPF \*\*\*.378.648-\*\*, tem-se que, primeiramente, ambas solicitaram a contratação do financiamento referente ao 1º semestre de 2016. Depois, elas decidiram trancar o curso. Apesar de informadas pela Secretaria, elas não solicitaram a suspensão, ato que lhes competia, como esclarecido linhas acima. No segundo semestre, a CPSA não solicitou o aditamento, tendo em vista que as alunas estavam com matrículas trancadas. Logo, não houve prejuízo ao programa.

É importante ter em conta o fato de que a desistência da matrícula é fato distinto da suspensão do FIES no sistema. A suspensão é ato que incumbe exclusivamente ao acadêmico. A informação é prestada. Todavia, nem sempre é acolhida, assimilada pelo aluno. Daí a justificativa para o fato de a formalização das suspensões somente terem ocorrido no segundo semestre.

Mesmo assim, a CPSA desta IES decidiu que vai implementar uma rotina que formalize a informação ao acadêmico para que observe o prazo fixado pela regulamentação para efetivar a suspensão do financiamento, o que contribuirá para o aprimoramento do funcionamento do programa.

A respeito de **desistências formalizadas junto à IES antes do aditamento da renovação semestral do contrato**, tem cabimento tecer as seguintes observações:

a) sobre CPF \*\*\*.632.949-\*\*, tem-se que o contrato de financiamento não foi encontrado na pasta respectiva, haja vista que essa aluna veio com transferência de outra IES, motivo pelo qual se arquiva o DRT – Documento de Regularidade de Transferência. A IES em que a acadêmica inicialmente se matriculou tem o contrato arquivado consigo para fins de controle da regularidade da contratação. Como a portaria ministerial é omissa a esse respeito, é que não se exigia a exibição de cópia do contrato. No mais, de fato, houve um desencontro de informações que ensejou a inconsistência apontada no relatório, pois o aditamento do 1/2016 foi realizado após o trancamento da aluna, razão por que a CPSA deveria ter solicitado apenas 3(três) meses. Foi solicitado aditamento integral, gerando o crédito para aluna. Quando identificada a diferença, tentamos devolver junto ao Agente Financeiro, o que não foi possível, por ser um financiamento próprio. A aluna ficou com a dívida. Ligando no 0800616161, fomos orientados a devolver para a aluna. É importante realçar que, no segundo semestre, não foi aditado o financiamento, tendo em vista que a matrícula estava trancada. Com isso, não houve prejuízo a ninguém. Não houve dano ao erário. A situação não decorreu de má fé.

b) quanto ao caso de CPF \*\*\*.164.691-\*\*, foi solicitado aditamento pela CPSA em 21 de outubro de 2016. Quando constatamos que ele tinha solicitado o trancamento, a CPSA não conseguiu cancelar a solicitação do aditamento, pois a plataforma não conta com uma ferramenta que permita à IES, após a solicitação, cancelar ou suspender a inclusão do aluno. Fica-se na dependência do acadêmico, que, no caso, somente confirmou o aditamento em janeiro de 2017. Interessante observar que, mesmo após o prazo de 10 dias, o sistema ainda estava disponível para rejeitar o que seria correto. Porém, o aluno validou, mesmo sabendo que havia trancado a matrícula. Esta IES manteve contato com ele para que cancelasse, sem sucesso. É preciso aprimorar a plataforma para conferir melhor eficiência para que situações assim não mais venham a ocorrer;

c) no que toca ao CPF \*\*\*.514.969-\*\*, ela trancou sua matrícula somente no mês de agosto. Seu aditamento foi realizado somente em novembro pelo fato de que o FNDE disponibilizou a execução do aditamento em outubro. Essa dificuldade operacional não foi causada pela IES. Ela formalizou o trancamento somente em agosto. Omitiu-se em comunicar, oportunamente, o seu interesse em desistir. Entre maio e agosto, teve o período de provas e férias. Para evitar transtornos dessa natureza, já foi implantado, no sistema, um relatório que informa à CPSA o fato de os alunos que não apresentam nota no semestre.

Quanto a esses dois casos (de CPF \*\*\*.164.691-\*\* e \*\*\*.514.969-\*\*), é preciso sublinhar que esses acadêmicos não solicitaram a suspensão do financiamento. É o que demonstram os prints anexos. Por isso, de fato, não se encontraram documentos nas pastas. Insista-se quanto a um fato, muito relevante, eles não solicitaram a suspensão no segundo semestre. Antes, confirmaram o aditamento. Apenas o aluno é quem consegue acessar o sistema e proceder a suspensão. É o que consta do artigo 2º, caput, da Portaria nº 23/2011. Não há ferramenta na plataforma que permita à IES exercer algum controle quanto a isso.

Portanto, foi determinada a adoção de medidas preventivas tal como a readequação do programa e a comunicação formal ao acadêmico quanto à sua incumbência de acessar o sistema para suspender o financiamento.”

## Análise do Controle Interno

O aditamento de renovação do contrato de financiamento é semestral e tem por finalidade manter o repasse de recursos do FIES para garantir aos seus beneficiários a continuidade dos serviços educacionais prestados pelas Instituições de Ensino Superior – IES.

A responsabilidade pela solicitação dos aditamentos é da CPSA e, para formalizá-la no SisFIES, incumbe-lhe verificar a regularidade da situação individualizada de cada estudante, em face das causas impeditivas do aditamento (art.1º da Portaria Normativa nº 23/2011 e art. 23 da Portaria Normativa nº 15/2011).

A suspensão do financiamento é responsabilidade do estudante, e enquanto não formalizada no SisFIES, continuam mantidos os repasses para os semestres aditados.

Nesse contexto, é importante destacar que o presente apontamento tem como escopo as falhas identificadas na atuação da CPSA no âmbito de suas atribuições e responsabilidades normativas, vale dizer aquelas previstas no art. 24 da Portaria Normativa nº 1/2010 e art. 1º da Portaria nº 23/2011, que inclui a avaliação do aproveitamento acadêmico dos estudantes, para fins de aditamento, e a emissão do Documento de Regularidade de Matrícula – DRM, bem como o zelo pelo cumprimento da legislação e normas do FIES.

Em sua manifestação, o gestor não apresentou argumentos e/ou evidências consistentes capazes de desconstituir as causas que culminaram nas ocorrências narradas no fato relatado, ao contrário, suas justificativas confirmam as irregularidades apontadas, mesmo argumentando não ter havido falhas por parte da CPSA. Ao propor implementar medidas preventivas para a evitar as falhas apontadas, o gestor reconheceu que não dispõe de procedimentos efetivos de orientação e acompanhamento dos estudantes.

Noutro aspecto, amparou-se em dispositivos normativos para justificar seus atos, atribuindo com isso total responsabilidade aos estudantes, o que, de fato, vejamos, não procede.

### *Quadro – Resumo dos fatos ocorridos.*

Estudantes (CPF)	***.032.939-**	***.378.648-**	***.632.949-**	***.164.691-**	***.514.969-**
Semestre de Ingresso no FIES/Data	Primeiro/2016 - 22/02/2016	Primeiro/2016 - 17/02/2016	Primeiro/2014 - Transf. em 14/03/2016	Primeiro/2015 - 27/03/2015	Primeiro/2016 - 21/03/2016
Desistência formalizada junto à IES (Estudante)	13/05/2016	05/04/2016	08/04/2016	17/10/2011	22/08/2016
Data da Solicitação do Aditamento (CPSA)	não houve aditamento	não houve aditamento	28/04/2016	21/10/2016	15/11/2016
Semestre Aditado	-	-	Primeiro/2016	Segundo/2016	Segundo/2016
DRM - Matrícula (CPSA)	-	-	28/04/2016	16/01/2016	15/11/2016
Solicitação de Suspensão do estudante	21/11/2016	17/11/2016	18/11/2016	não solicitada	não solicitada
DRM-Suspensão (CPSA)	23/11/2016	22/11/2016	18/11/2016	-	-
Crédito do Estudante	2.826,45	7.363,77	3.244,80	3.328,00	2.382,80
Motivo do Crédito	Formalização intempestiva da Suspensão	Formalização intempestiva da Suspensão	Aditamento Integral do semestre	Aditamento Integral do semestre	Aditamento Integral do semestre
Período do crédito (ausência de frequência do aluno)	maio e junho/2016	março a junho/2016	abril a junho/2016	novembro e dezembro/2016	maio a agosto/2016
Quantidade de parcelas devolvidas	2	4	3	2	4
Semestre da geração de créditos	1º semestre	1º semestre	1º semestre	2º semestre	1º e 2º semestres

Fonte: Documentos de Regularidade de Matrícula-DRM dos estudantes; Documentos de Regularidade de Matrícula-Suspensão (DRM-Suspensão); resposta ao item 1 da Solicitação de Fiscalização nº 201701434/004, de 21 de junho de 2017; Extratos Financeiros dos alunos.



No caso dos estudantes CPF \*\*\*.032.939-\*\* e \*\*\*.378.648-\*\*, a formalização intempestiva da suspensão, ocorrida apenas em novembro/2016, gerou o repasse de parcelas do financiamento para todos os meses do primeiro semestre de 2016. De fato, a responsabilidade é dos estudantes porque, por ocasião da comunicação das desistências à IES, deixaram de formalizar a suspensão dos financiamentos no SisFIES.

Porém, embora o gestor tenha afirmado em sua manifestação que a “*Secretaria*” informou as alunas acerca da necessidade de realizar a suspensão no SisFIES, não foram encaminhadas evidências de que a orientação tenha efetivamente ocorrido. Ademais, não restou demonstrada a participação da CPSA nesse processo, que deixou de exercer a atribuição que lhe foi conferida, qual seja, de cuidar para que as regras do FIES sejam cumpridas (VII, art. 24 da Portaria nº 1/2010). No caso, de orientar os estudantes acerca da necessidade de realizar a suspensão no SisFIES em tempo hábil em face das consequências de eventual postergação.

Relativamente aos estudantes com aditamentos solicitados pela CPSA após a comunicação oficial de desistência/trancamento, o gestor apresentou argumentações distintas para justificar os atos praticados que culminaram com a geração de créditos em favor dos estudantes, conforme segue:

a) **estudante CPF \*\*\*.632.949-\*\***: alegou que a ocorrência resultou de um “...*desencontro de informações*”. Que a CPSA solicitou o aditamento integral após o trancamento da matrícula pela aluna, quando deveria ter demandado apenas três meses. Que foi tentado, sem sucesso, devolver o crédito ao Agente Financeiro e que “*ligando no 0800616161*” recebeu a orientação para devolver à aluna. Que “*a aluna ficou com a dívida*” e que, “*com isso, não houve prejuízo a ninguém. Não houve dano ao erário*”.

b) **estudante CPF \*\*\*.164.691-\*\***: alegou que a CPSA tomou conhecimento do trancamento da matrícula somente após ter solicitado o aditamento em 21 de outubro de 2016. Que não conseguiu cancelar a solicitação, haja vista que a plataforma não permite o acesso pela IES após a solicitação, cabendo ao estudante rejeitá-la. Que, diante disto, as providências ficam na “*dependência do acadêmico*” que, no caso, foi procurado pela IES para realizar o cancelamento, mas que, mesmo tendo trancado a matrícula, confirmou a renovação. Por fim, sugere a necessidade de aprimoramento da plataforma “*para conferir melhor eficiência para que situações assim não mais venham a ocorrer*”.

c) **estudante CPF \*\*\*.514.969-\*\***: alegou que a aluna trancou a matrícula somente no mês de agosto e que o aditamento do segundo semestre foi realizado apenas em novembro de 2016, porque o FNDE disponibilizou a execução do aditamento em outubro de 2016. Alegou que essa dificuldade operacional não foi de responsabilidade da IES. Que a estudante se omitiu em “*comunicar, oportunamente, o seu interesse em desistir.*” Que entre maio e agosto foi período de provas e férias e que, para evitar transtornos, “*já foi implantado, no sistema, um relatório que informa a CPSA o fato de os alunos não apresentarem nota no semestre*”, subentendendo que a CPSA realizou a solicitação de aditamento para o segundo semestre sem verificar o aproveitamento acadêmico da aluna.

No caso dos estudantes indicados nos itens “b” e “c”, o gestor ressaltou ainda que os acadêmicos não formalizaram a suspensão do financiamento, porém confirmaram os aditamentos.

As declarações do gestor evidenciam que a CPSA realizou os aditamentos de forma indevida, após as desistências/trancamentos terem sido comunicados pelos acadêmicos à IES. Embora admita no caso da estudante CPF \*\*\*.632.949-\*\* que a CPSA deveria ter

solicitado apenas os três meses cursados do primeiro semestre, atribui a responsabilidade aos estudantes, que confirmaram os aditamentos quando deveriam rejeitá-los.

Ressalte-se, no caso específico do estudante CPF \*\*\*.514.969-\*\*, que sequer houve avaliação do aproveitamento do acadêmico por parte da CPSA. O estudante não obteve no primeiro semestre de 2016 avaliação/nota suficiente para lograr aprovação, comprometendo todo o seu período letivo que, no caso, é anual.

Ainda em relação ao mesmo estudante, registre-se que o fato de o FNDE ter liberado a execução do aditamento do segundo semestre de 2016 em outubro e que, por isso, foi solicitado em novembro de 2016, apenas reforça a constatação da existência de falhas na atuação da CPSA, haja vista que nesse momento o estudante já havia formalizado a desistência/trancamento (agosto de 2016), além de apresentar aproveitamento insuficiente, que constitui causa de impedimento da renovação do financiamento.

Nesse contexto, o que se confirmou foi a falta de atuação da CPSA na avaliação e acompanhamento dos estudantes, porquanto, observou-se nos casos concretos que aditamentos foram solicitados para estudantes com aproveitamento insuficiente no semestre e sem frequência, bem como com desistências formalizadas.

Por fim, é importante destacar que as falhas apontadas na atuação da CPSA geram prejuízos financeiros aos cofres públicos, porque os recursos do financiamento são repassados à IES sem a correspondente prestação dos serviços educacionais, agravado pela devolução de parcelas, em espécie, diretamente aos estudantes, que potencializa os riscos de inadimplência, considerando que a dívida do estudante permanece.

Pela perspectiva do programa de governo, o financiamento público com recursos do FIES perde totalmente a sua essência, sua identidade, sendo desviado de sua finalidade, que é facilitar o acesso à educação de nível superior a estudantes que não têm condição de financiá-lo, passando a constituir mero instrumento de empréstimo facilitado com recursos públicos da sociedade.

Nesse contexto, o gestor demonstrou não ter consciência da gravidade dos atos praticados pela CPSA, seja por ação ou omissão, quando afirmou que as falhas apontadas não geraram prejuízos *“a ninguém”* porque *“a aluna ficou com a dívida”*.

### **2.2.3. Fragilidade na atuação da CPSA no tocante à avaliação dos critérios de comprovação da renda bruta do estudante e do seu grupo familiar.**

#### **Fato**

Com objetivo de avaliar a atuação da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento – CPSA no tocante aos critérios de validação da renda bruta dos estudantes e demais integrantes do seu grupo familiar, foi realizada a análise documental de uma amostra de 63 estudantes beneficiados pelo FIES e com contratos vigentes no segundo semestre de 2016.

Verificou-se que a validação das inscrições é realizada mediante a apresentação de apenas um comprovante de rendimento, não obstante a norma autorize a CPSA a solicitar outros demonstrativos de renda.

Com base nas informações constantes dos Documentos de Regularidade de Inscrição - DRI e dos comprovantes de renda apresentados pelos estudantes e integrantes do grupo familiar, após pesquisa realizada no Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas da Receita Federal do

Brasil foram identificadas as situações a seguir relatadas, decorrentes da precariedade na comprovação da renda bruta familiar.

# **1 – Da participação societária dos estudantes e dos demais integrantes do seu grupo familiar:**

Constatou-se que 30 estudantes e demais membros dos respectivos grupos familiares, possuem ou possuíram algum tipo de vínculo societário na qualidade de sócio e/ou dirigente de empresas, e que, destes, 13 participavam efetivamente de quadros societários no momento do ingresso dos estudantes no Fies.

O quadro a seguir apresenta a relação dos 13 estudantes e demais membros do grupo familiar com a indicação dos vínculos e respectivas empresas:

## *Quadro – Participação societária*

Grupo Familiar	CPF	Integrante	Ingresso Fies	Empresa	CNPJ	Vínculo	Documentos apresentados para comprovação da renda
1	***.008.559-**	estudante	2º/2015	LIVRARIA E PAPELARIA A ESTUDDANTIL LTDA - EPP	75.838.060/0001-87	sócio-administrador/responsável	Declaração que não possui fonte de renda
	***.933.569-**	mãe		LIVRARIA E PAPELARIA A ESTUDDANTIL LTDA - EPP	75.838.060/0001-88	sócio-administrador	Comprovante do INSS - Recibo de pró-labore da empresa.
	***.615.789-**	pai		LIVRARIA E PAPELARIA A ESTUDDANTIL LTDA - EPP	75.838.060/0001-89	administrador	Recibo de pró-labore da empresa; recibo de locação de imóvel
	***.074.809-**	irmão		LIVRARIA E PAPELARIA A ESTUDDANTIL LTDA - EPP	75.838.060/0001-90	sócio	Declaração que não possui fonte de renda
2	***.834.779-**	estudante	1º/2014	B. L. BOAVENTURA SANTOS MACHADO-HOTEL - ME	17.704.333/0001-02	responsável	Declaração que não possui vínculo empregatício. Comprovante de rendimentos de beneficiária de pensão.
3	***.364.279-**	estudante	1º/2014	GIOPATTO & HIDALGO LTDA - ME	08.345.418/0001-42	sócio-administrador/responsável	Declaração que não possui fonte de renda
	***.795.439-**	pai		GIOPATTO & HIDALGO LTDA - ME	08.345.418/0001-42	sócio	Vendedor autônomo (Declaração emitida por contador)

Grupo Familiar	CPF	Integrante	Ingresso Fies	Empresa	CNPJ	Vínculo	Documentos apresentados para comprovação da renda
4	***.111.050.**	estudante	1º/2014	DEL CONTE MARTINS & MARTINS LTDA - ME	010.568.701/0001-85	sócio-administrador	Declaração que não possui fonte de renda
	***.345.039.**	cônjuge		DEL CONTE MARTINS & CIA LTDA-ME	010.568.701/0001-85	sócio - administrador	funcionário da Unipar - apresentou demonstrativo de pagamento de salário da Unipar
5	***.421.939.**	estudante	1º/2014	PATRICIA GOMES TAVARES	17.164.425/0001-39	responsável	Declaração que não possui fonte de renda
	***.191.549.**	pai		I. A. TAVARES - TINTAS, MATERIAIS DE COSTRUCAO E TRANSPORTES - ME (Matriz)	81.234.296/0001-07	responsável	Recibo de pró-labore da empresa (matriz)
				I. A. TAVARES - TINTAS, MATERIAIS DE COSTRUCAO E TRANSPORTES - ME (filial)	81.234.296/0002-98	responsável	não apresentou documentos para a empresa (filial)
6	***.145.731.**	estudante	1º/2013	TALISMA - DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS LTDA - EPP	07.924.656/0001-40	sócio-administrador	Declaração que não possui fonte de renda
	***.516.011.**	mãe		TERESINHA ROSA VITORIA CANOFF - ME	00.641.321/0001-75	responsável	Demonstrativo de pagamento de salário - funcionária da empresa TALISMÃ - DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS LTDA - EPP
	***.161.811.**	pai		TALISMA - DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS LTDA - EPP	07.924.656/0001-40	sócio-administrador - excluído em 17/01/2007	Declaração que não possui fonte de renda financeira.
7	***.939.849.**	estudante	2º/2015	2Y PAPER GRAFICA LTDA - ME	26.111.722/0001-07	sócio-administrador	Declaração que não possui fonte de renda financeira.
	***.955.509.**	mãe		CPX INDUSTRIA GRAFICA LTDA - ME	11.021.586/0001-97	sócio-administrador/ responsável	DIRPF - exercício 2015 dirigente de empresa individual (CPX Industria Grafica Ltda)
	***.714.599.**	pai		CPX INDUSTRIA GRAFICA LTDA - ME	11.021.586/0001-97	sócio-administrador	DIRPF - exercício 2015 dirigente de empresa individual (CPX Industria Grafica Ltda)
				C PIPINO - ME	00.310.383/0001-02	responsável	Não consta na DIRF a participação na empresa - C PIPINO - ME
8	***.652.569.**	estudante	1º/2014	MANARIM & MESTRIER LTDA - ME		sócio	Comprovante de remuneração de trabalho assalariado.
9	***.621.819.**	estudante	1º/2015	GUSTAVO AMORIM LISBOA - ME	19.152.059/0001-23	responsável	Documento de pró-labore (empresário).
	***.067.249.**	mãe		CRISTOFOLE & LISBOA LTDA - ME	01.609.036/0001-30	sócio	Contracheque Prefeitura Municipal de Icaraima
	***.019.039.**	pai		CRISTOFOLE & LISBOA LTDA - ME	01.609.036/0001-30	sócio-administrador/ responsável	Documento de pró-labore comprovando a renda referente à microempresa.
10	***.659.729.**	estudante	1º/2014	GUSTAVO THOME - ME	10.653.957/0001-90	responsável	"Declaração de Percepção de Rendimento" (sócio-administrador) – Decore (Declaração Comprobatória de Percepção de Rendimentos - Resolução 1364/11)
	***.780.589.**	mãe		INDUSTRIA DE MADEIRAS THOMÉ LTDA	79.935.169/0001-93	sócio	Declaração de que não possui renda.
	***.520.929.**	pai		INDUSTRIA DE MADEIRAS THOMÉ LTDA	79.935.169/0001-93	sócio-administrador/ responsável	Autônomo, residente em Marema/SC (Declaração emitida por contador)
11	***.345.959.**	estudante	2º/2014	MARCIO DOS SANTOS LUQUE04634595982	12.496.478/0001-33	responsável	Comprovante de remuneração de trabalho assalariado.
12	***.161.289.**	estudante	1º/2014	PATRÍCIA BINO GOMES RODRIGUES EIRELI - ME	018.705.953/0001-10	responsável	Documento de pró-labore (sócio-gerente)
13	***.174.909.**	estudante	1º/2015	-	-	-	Comprovante de emprego assalariado (1º Tenente - Secr. Estado da Adm. e da Prev.) 11.025,19
	***.737.169.**	cônjuge		ACCADROLI SOCIEDADE DE ADVOGADOS	80.908.122/0001-10	sócio-administrador (excluída em 28/11/2016)	Declaração de que não possui renda.
				K. A. ACCADROLI DE LIMA - CLINICA MEDICA - ME	26.181.816/0001-52	responsável	

Fonte: Documento de Regularidade de Inscrição e demais documentos disponibilizados pela Unipar constantes das pastas dos alunos; Cadastro de Pessoas Físicas e das Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil.

\*Estudante relacionado no “Quadro – veículos”

Foram identificadas as seguintes ocorrências em relação à comprovação da renda bruta familiar:

### **1.1. Dos Estudantes:**

1.1.1. Estudantes que detinham a condição de sócio-administrador e/ou responsável de empresas, mas que declararam não possuir renda.

1.1.2. Estudantes que declararam recebimento de pró-labore, mas não juntaram documentos das empresas.

1.1.3. Estudantes com participação societária, mas que apresentaram somente comprovante de trabalho assalariado ou de beneficiário de pensão.

### **1.2. Dos demais membros do grupo familiar:**

1.2.1. Familiares com participação societária que declararam não possuir renda.

1.2.2. Familiares que declararam recebimento de pró-labore, mas não juntaram documentos das empresas.

1.2.3. Familiar integrante de quadro societário em duas empresas - matriz e filial apresentou pró-labore da empresa matriz, mas não juntou documentos de nenhuma das empresas.

1.2.4. Familiares integrantes de quadros societários na qualidade de sócio e/ou sócio-administrador/responsável, mas apresentaram somente declaração de autônomo ou comprovante de trabalho assalariado.

1.2.5. Familiares integrantes de quadro societário em duas empresas na qualidade de dirigente (sócio-administrador/responsável), mas apresentaram Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física – DIRF com a indicação de participação em apenas uma, sem juntar documentos de ambas as empresas.

Não há indicativos de que a CPSA tenha solicitado complementação de documentos nos casos em que foram declarados recebimento de pró-labore ou de participações societárias.

## **2 – Dos veículos registrados em nome dos estudantes:**

Foram identificados quatro casos, incluindo um mencionado no “*Quadro - Participação Societária*”, em que os estudantes são proprietários de um ou mais veículos, a maioria com ano de fabricação/modelo entre 2012 e 2016, conforme consta do quadro a seguir:

## Quadro – Veículos

Estudante (CPF)	***.174.909.**	***.989.391.**	***.285.349.**	***.349.609.**
Percentual do financiamento	50%	100%	61,75%	85%
Ingresso no Fies	1º/2015	1º/2014	1º/2016	1º/2014
Comprovante de renda do estudante	Comprovante de emprego assalariado	Declaração de que não possui renda.	Declaração de que não possui renda.	Comprovante de trabalho assalariado.
Comprovações de renda dos demais membros do grupo familiar	Esposa: declaração de que não possui renda*	Pai: comprovante de trabalho assalariado (motorista).	Mãe: declaração de que não possui renda . Pai: Recibo da Entrega da Declaração Original (Declaração Anual do SIMEI-Simples Nacional - 2015).	Filho: comprovante quanto à remuneração de trabalho assalariado (auxiliar de laboratório).
Renda Bruta Familiar (R\$)	11.025,19	1.050,00	4.495,83	1.966,65
Veículos de propriedade do estudante	FORD/CORCEL 1971	TOYOTA/COROLLA ALTISFLEX 2014/2015	REB/ARTFORTE 6000 2002/2002	RENAUL/SCENIC PRI 2016V 2004/2004
	CHEVROLET/S10ITDD4 2013/2013	GM/ASTRA HB 4P ADVANTAGE 2010/2011	GMO/CELTA 4P SPIRIT 2005/2005	CHEVROLET/CRUZE LT NB 2014/2014
	FORD/FIESTA HA 1.6L SEA 2015/2015	W/GOL 1.0 2012/2013	I/FORD RANGER XLS CS 25 2012/2012	CHEVROLET/COBALT 1.4 LTZ 2011/2012
	I/AUDI Q3 150CV 2015/2016	HONDA/CGI50 FAN ESDI 2013/2013		
		R/LUCAR BC500C6000 2014/2015		
		W/NOVO GOL 1.6 2012/2013		

Fonte: Departamento Nacional de Trânsito.

\* (CPF \*\*\*.737.169-\*\*) - integrava quadro societário (sócio administrador) e possuía os seguintes veículos no momento da inscrição do estudante (esposo) no Fies: I/VW JETTA 2.0 2011/2012 e HONDA/CITY DX FLEX 2010/2011.

As situações identificadas demonstram sinais exteriores de riqueza indicativa de incompatibilidade com a renda bruta familiar declarada pelos estudantes, conforme definição prevista no § 1º do art. 6º da Lei 8.021, de 12 de abril de 1994 - “*Considera-se sinal exterior de riqueza a realização de gastos incompatíveis com a renda disponível do contribuinte.*”, bem como no §1º do art. 9º da Lei 8.846, de 21 de janeiro de 1994 – “*Consideram-se bens representativos de sinais exteriores de riqueza, para os efeitos desse artigo, **automóveis**, iates, imóveis, cavalos de raça, aeronaves e outros bens que demandem gastos para sua utilização.*”(Original sem grifo)

De fato, a CPSA não dispõe de instrumentos para identificar as situações descritas nos itens 1 e 2, salvo quando declaradas pelo próprio estudante, não obstante tenha validado inscrições mesmo diante de evidências de participação societária manifestada por alguns integrantes dos grupos familiares, conforme demonstrado no item 1.

Tais ocorrências alertam para a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de avaliação dos critérios de comprovação de renda, a fim de garantir a completude e suficiência dos documentos necessários à confirmação ou não das informações prestadas pelos estudantes no momento da inscrição no SisFies. Nesse contexto, a implementação normativa de instrumentos que demandem o registro/declaração da existência de patrimônio próprio (imóveis, veículos, etc.) ou participação societária (sócio ou dirigente/responsável), entre outros, poderá auxiliar a CPSA sobre a necessidade de complementação dos documentos preliminares de comprovação de renda. Todavia há, igualmente, a necessidade de padronização dos documentos preliminares a serem apresentados pelos estudantes e demais integrantes do grupo familiar, que deve considerar a inclusão da declaração de ajuste anual (que inclui a declaração de bens e direitos) do IRPF, acompanhada dos respectivos recibos de entrega à Receita Federal do Brasil.

A Portaria Normativa nº 10/2010 apresenta um rol de documentos, não exaustivos, elencados conforme o tipo de atividade, que podem ser demandados pela CPSA para comprovação da renda. Sob esse aspecto, o mencionado normativo atribui à CPSA total liberdade de atuação no que se refere à obtenção dos comprovantes de renda, visando assegurar, por meio do processo de validação, a priorização de estudantes de baixa renda.

As prerrogativas da CPSA em relação à comprovação dos rendimentos mensais do estudante e de seus membros familiares encontram-se expressamente estabelecidas no item 3 do Anexo I da mencionada Portaria.

*“(…) Para comprovação da renda devem ser apresentados documentos conforme o tipo de atividade. Para cada atividade existe uma ou mais possibilidades de comprovação de renda. Deve-se utilizar pelo menos um dos comprovantes relacionados. Em qualquer hipótese, a decisão quanto ao(s) documento(s) a ser(em) apresentado( s) cabe à CPSA, a qual poderá solicitar qualquer tipo de documento em qualquer caso e qualquer que seja o tipo de atividade, inclusive contas de gás, condomínio, comprovantes de pagamento de aluguel ou prestação de imóvel próprio, carnês do IPTU, faturas de cartão de crédito e quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas a qualquer membro do grupo familiar.”*

Saliente-se que a CPSA pode rever as informações declaradas pelo estudante, mormente em relação à veracidade da renda declarada e apresentada por ocasião da inscrição, em face do disposto no §6º do art.4º da Lei nº 10260/2001, com nova redação introduzida pela Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, a seguir transcrito:

*“Art.4. (...)*

*§ 6º Será encerrado o financiamento se for constatada, a qualquer tempo, inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informação prestada pelo estudante à instituição de ensino, ao Ministério da Educação, ao agente operador ou ao agente financeiro, hipótese em que o estudante permanecerá obrigado a realizar o pagamento do saldo devedor constituído até a data de encerramento do financiamento, devidamente atualizado, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Medida Provisória 785/2017.”*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 003/2017, de 11 de agosto de 2017, o Reitor da Universidade Paranaense – UNIPAR, Unidade sede em Umuarama/PR, assim se manifestou:

“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.

Quanto aos casos pontuados sobre a participação societária dos estudantes e dos demais integrantes do seu grupo familiar, considere-se o fato de que a CPSA atua a partir da premissa de que os acadêmicos interessados na obtenção do financiamento prestam declarações em consonância com a verdade. Não se trabalha a partir da necessidade de se averiguar a veracidade das declarações. Boa fé é presumida. Má fé deve ser comprovada. Não tem lógica nem razoabilidade a IES se por a investigar a veracidade ou não de cada declaração. Isso é incoerente. Basta considerar que, somente nesta IES, são aproximadamente 1.700 (mil setecentos) acadêmicos que obtiveram o benefício do financiamento.

Ainda, os dados com que se elaborou o relatório são instrumentos a que a IES não tem acesso.

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.”

“(…) Por último, considere-se que os achados apontados no relatório preliminar, quantitativa e qualitativamente, demonstram que esta IES tem agido e conduzido o programa com lisura. Isso porque, no universo de, aproximadamente, 1.700 (mil e setecentos) contratos, a quantia de irregularidades constatadas é pequena e não apresenta gravidade (no caso, lesão ao patrimônio público) quando considerada a atuação da IES, motivo pelo qual nenhuma sanção administrativa deve ser aplicada. É pertinente apenas recomendar a adoção de medidas que aprimorem o funcionamento do sistema.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor declarou que tem se esforçado no aprimoramento da validação da renda dos estudantes interessados em obter o financiamento estudantil.

Alegou, em síntese, que a CPSA solicita os mais diversos comprovantes, como: Declaração Comprobatória de Percepção de Rendimentos, extratos bancários, declaração ou comprovante de isenção de imposto de renda, mas que os estudantes e/ou membros dos grupos familiares alegam que não os possuem e que, por isso, a CPSA tem atuado conforme estabelecido na legislação, que *“exige um ou outro documento, e não vários”*.

O gestor não apresentou documentos que demonstrem as suas alegações. Da mesma forma, não foram identificados, nas pastas dos estudantes relacionados na amostra, qualquer documento que comprove a veracidade das declarações do gestor no tocante à exigência de documentos para comprovação de renda, e tampouco das recusas dos beneficiários do FIES. Ao contrário, para os casos verificados de declarações de recebimento de pró-labore, não foram encontrados os comprovantes de renda correspondentes às atividades declaradas – “Sócios e Dirigentes de Empresas” (item 3.6, Anexo I da Portaria nº 10/2010).



É equivocada a interpretação do gestor quando afirma que a legislação exige a apresentação de “*um ou outro documento, e não vários*” (item 3, Anexo I da Portaria 10/2010). Conforme dispositivo transcrito no fato relatado, a comprovação de renda deve ser feita de acordo com o tipo de atividade exercida pelos integrantes do grupo familiar, existindo, para cada atividade, “*uma ou mais possibilidades de comprovação de renda*”. A exigência é que seja utilizado pelo menos um dos comprovantes relacionados para cada atividade, o que não exclui a solicitação de outros tantos quantos necessários a demonstrar a realidade da situação financeira do grupo familiar.

Como dito acima, durante o período de exame da documentação apresentada pela IES, foram identificadas situações declaradas de participação societária sem a correspondente e suficiente comprovação de renda.

Não obstante isso, de acordo com a mesma norma, é inquestionável a soberania da CPSA para decidir sobre quais e quantos documentos deve solicitar, desde que respeitado o critério por tipo de atividade. Isso porque, ao validar as inscrições dos estudantes, a CPSA assume a responsabilidade pela veracidade das informações prestadas pelo grupo familiar, baseada nos documentos que ela, comissão, optou por avaliar. Nesse contexto, vale ressaltar o disposto no art.24, §4º da Portaria nº 1, de 22 de janeiro de 2010, a seguir transcrito:

“(…)

*§ 4º Os membros da CPSA e da respectiva equipe de apoio técnico responderão administrativa, civil e penalmente pelos atos praticados no âmbito do FIES, respondendo solidariamente a instituição de ensino e a respectiva mantenedora. (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)”*.

Em relação aos casos identificados de participação societária apresentados nesse apontamento, a CPSA não solicitou esclarecimentos dos respectivos estudantes e demais membros familiares, limitando-se a expor que a sua atuação não está pautada na verificação da veracidade das declarações prestadas pelos estudantes, as quais presume verdadeiras e de boa fé. Que a “*má fé deve ser comprovada*” e que a IES não dispõe dos instrumentos utilizados na elaboração do relatório apresentado por esta equipe de fiscalização.

Observa-se que o gestor, em sua manifestação, declarou expressamente que CPSA não exerce uma das principais atribuições de sua competência, cujo objeto é condição essencial para obtenção do financiamento, prevista na Portaria Normativa nº 1/2010, nos seguintes termos:

“Art. 24 São atribuições da CPSA:

(…)

*III - analisar e validar a pertinência, a suficiência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno no Processo Seletivo do FIES e no módulo de inscrição do SisFIES, bem como da documentação por este apresentada para habilitação ao financiamento estudantil, na forma da Lei nº 10.260, de 2001, e demais normas que regulamentam o FIES; (Redação dada pela Portaria Normativa 10/2015/MEC)”*

Em que pese a CPSA não dispor de instrumentos para alcançar as informações pontuadas no fato relatado, há regras previstas nos normativos citados que ajudam a CPSA na criação de

suas próprias ferramentas (inclusive mencionadas anteriormente nesse apontamento), visando aperfeiçoar e indicar os documentos a serem avaliados para cada tipo de atividade. No entanto, o gestor informou apenas que irá aprimorar o sistema, “*solicitando mais de um documento*”. Destaque-se que a qualidade dos comprovantes é que determina a quantidade de documentos necessários para verificação da veracidade das declarações prestadas; exigir um ou dez documentos a mais sem focar nas atividades exercidas pelo grupo familiar, com efeito, não trará qualquer resultado efetivo.

Nesse sentido, considerando não haver disposição da IES no aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação e validação da pertinência, suficiência e veracidade das informações e documentos apresentados para obtenção do financiamento, até porque isso pode resultar no não preenchimento das vagas e, conseqüentemente, na redução de receita da IES, entende-se que, visando preservar a regular aplicação dos recursos públicos federais, há urgente necessidade de regulamentação de instrumentos padronizados, de caráter declaratório e de utilização obrigatória por parte da CPSA, contendo um elenco de informações a serem prestadas pelos estudantes e demais membros familiares, envolvendo os diversos tipos de atividades e patrimônio, capazes de identificar documentos essenciais, adequados e suficientes, que deverão ser exigidos pela CPSA, para verificação da renda bruta familiar dos estudantes.

Diante do exposto, restou evidenciada a fragilidade na atuação da CPSA no tocante à prática dos atos de verificação e validação da renda bruta familiar dos estudantes, com potencial possibilidade de concessão do benefício a interessados que não se enquadram nos requisitos exigidos pelas normas para obtenção do financiamento com recursos do FIES.

Ao final de sua manifestação, o gestor argumentou que a quantidade de irregularidades constatadas é pequena, considerando o universo de 1.700 contratos de financiamento da IES. É importante esclarecer que os trabalhos de fiscalização na IES foram executados em uma amostra de 63 beneficiários do FIES e não na totalidade dos contratos mantidos pela instituição. Do total da amostra, foram identificadas as ocorrências relatadas em 19 beneficiários (16 casos de participação societária e 4 com sinais exteriores de riqueza, sendo 1 deles enquadrado nos dois eventos) - aproximadamente 30,15% de 63 contratos. O percentual, significativo, não pode ser extrapolado para o universo em virtude de se tratar de amostra não estatística. Serve, entretanto, de evidência da magnitude do problema diagnosticado.

#### **2.2.4. Manutenção indiscriminada do financiamento com recursos do FIES a estudantes com aproveitamento insuficiente.**

##### **Fato**

Visando avaliar a atuação da Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento – CPSA no tocante aos impedimentos à manutenção do financiamento em decorrência de aproveitamento insuficiente, vale dizer inferior a 75% das disciplinas cursadas pelo estudante, nos termos previstos no inciso I, do art.23 da Portaria nº 15, de 8 de julho de 2011, do Ministério da Educação, com base no conteúdo da Ata de Reunião da CPSA, datada de 06 de junho de 2016, que tratou da consolidação de deliberações em face dos requerimentos dos estudantes reprovados no exercício de 2015, observou-se elevado quantitativo de estudantes com deferimento de manutenção do financiamento por motivos de primeira e segunda reprovadas, bem como de doença.

Para verificar os critérios adotados pela CPSA para autorizar a manutenção dos financiamentos, foi selecionada uma amostra aleatória de 28 estudantes, constantes da mencionada Ata de Reunião, que obtiveram o deferimento de seus pleitos com base nos motivos citados anteriormente.

Observou-se que as justificativas apresentadas pelos estudantes se resumem basicamente a apelos de ordem pessoal, tais como: doença, dificuldade de aprendizado, óbito de familiares, etc. Alguns casos de doença vêm acompanhados de atestados médicos ou psicológicos com declarações de tratamento contínuo, outros são baseados apenas em receitas de medicamentos e também em atestados de consulta médica.

As demais justificativas concentram-se em argumentos superficiais relatados pelos alunos, muitas vezes com a mesma redação. Nesses casos, a comissão deliberou sempre pela manutenção dos financiamentos, considerando o quantitativo de reprovações dos estudantes.

De fato, observa-se a dificuldade encontrada pela CPSA na análise dos pleitos, posto que os normativos do FIES que tratam da constituição da Comissão não exigem que os seus integrantes possuam conhecimentos técnicos que os possibilitem efetivar uma avaliação real dos motivos apresentados pelos estudantes. No entanto, percebe-se não existir um nível mínimo de rigor por parte da CPSA na aceitação das justificativas, descaracterizando a excepcionalidade da autorização determinada pela Portaria Normativa nº 15/2011 - dispositivo a seguir 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).”*

A autorização para manutenção do financiamento é ato excepcional e, como tal, deve estar amparado em justificativa que demonstre a ocorrência de fato incomum, anormal ou extraordinário que tenha contribuído decisivamente para a reprovação do estudante.

Não há indicativos de que a CPSA tenha, no âmbito da IES, diligenciado junto a profissionais que convivem e, eventualmente, acompanhem os estudantes no transcorrer do período letivo, no sentido de obter elementos técnicos para subsidiar a sua avaliação. Como resultado, tem-se a manutenção generalizada dos financiamentos.

De outro lado, considerando o elevado índice de reprovações, pesa ainda na avaliação da CPSA o fato de que a rejeição da manutenção dos financiamentos implica, necessariamente, na perda da vaga beneficiada com recursos do FIES. No exercício de 2016 havia 5.490 estudantes matriculados na IES, sendo 1.887 provindos do FIES e 791 do PROUNI, perfazendo um total de 2.678 vagas, ou seja, 49% das matrículas da instituição, no município de Umuarama, foram oriundas de benefícios estudantis custeados com recursos públicos federais, sendo aproximadamente 34,4% do Fies.

Verificando o comportamento das matrículas entre os períodos letivos de 2016 e 2017, observou-se uma redução de 22,40% de estudantes beneficiados com financiamento do FIES em 2017, e aproximadamente 7,56% no total de matrículas da IES fiscalizada.

Diante dessa realidade, rejeitar as manutenções dos financiamentos representa renunciar a uma fatia significativa de receita da instituição.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 003/2017, de 11 de agosto de 2017, o Reitor da Universidade Paranaense – UNIPAR, Unidade sede em Umuarama/PR, assim se manifestou:

“(…) Por fim, o quinto ponto que merece ser tratado diz com a **manutenção indiscriminada do financiamento com recursos do FIES a estudante de aproveitamento insuficiente.**

Acerca desse fato, discorda-se da colocação feita pelas Auditoras, pois a CPSA utiliza outras ferramentas da Universidade para deferir ou não os pedidos de manutenção. Não se restringe à ata. Com efeito, são empregadas outras ferramentas para nortear a atuação da CPSA: essa levanta dados junto aos Coordenadores. Tem, ainda, a atuação do **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 de ensino e aprendizagem, bem como o rendimento de cada aluno. Nas reuniões, são solicitadas as informações sobre a vida acadêmica dos alunos do FIES.

Decidiu-se implantar a **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 aproveitamentos e dificuldades 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 de 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 de 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 socioeconômica. 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.

A partir da ata da CPSA, datada em 10/08/2017, foi deliberado em acolher as orientações contidas no Relatório Preliminar, as informações complementares, levadas em conta, e fundamentar a decisão da manutenção do FIES para os alunos conforme deliberação da CPSA.”

“(…) Por último, considere-se que os achados apontados no relatório preliminar, quantitativa e qualitativamente, demonstram que esta IES tem agido e conduzido o programa com lisura. Isso porque, no universo de, aproximadamente, 1.700 (mil e setecentos) contratos, a quantia de irregularidades constatadas é pequena e não apresenta gravidade (no caso, lesão ao patrimônio público) quando considerada a atuação da IES, motivo pelo qual nenhuma sanção administrativa deve ser aplicada. É pertinente apenas recomendar a adoção de medidas que aprimorem o funcionamento do sistema.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor discordou do posicionamento da equipe de fiscalização, alegando que faz uso de outras ferramentas para deferir os pedidos de manutenção de financiamento dos estudantes beneficiários do FIES, tais como: levantamento de dados junto aos coordenadores dos cursos e avaliações do conselho de professores ao final do ano letivo.

Não obstante isso, declarou que irá implantar fichas analíticas da coordenação do curso e também do docente para subsidiar a avaliação da CPSA na fundamentação das reprovações. Isso confirma a inexistência, ou pelo menos a informalidade, até então, de instrumentos que indiquem os reais motivos das reprovações.

Saliente-se que nessa nova forma de atuação proposta pela IES, as informações devem ser produzidas ao longo do período letivo, com efetivo acompanhamento dos alunos, e analisadas em conjunto com as justificativas apresentadas pelos estudantes, devidamente demonstradas, cujo resultado seja capaz de atender ao caráter excepcional das autorizações.

Noutro ponto, o gestor declarou que tem a compreensão de que o FIES é um programa social, com finalidade de garantir o acesso ao ensino superior aos menos favorecidos, ponderando que a oportunidade de cursar o nível superior não pode ser retirada do aluno *“por motivos aquém do próprio objetivo de guardar-se num curso superior”*. Que é justamente com esse propósito, *“de caráter estritamente social”*, que a CPSA tem pautado o seu trabalho.

Com efeito, a CPSA não pode justificar a finalidade social do programa para autorizar a manutenção do financiamento de forma generalizada. Ao contrário, deve buscar a veracidade dos fatos que culminaram nas reprovações, fazendo justiça ao aluno efetivamente comprometido com os estudos e impedindo que autorizações infundadas sejam transformadas em instrumento de incentivo a alunos desinteressados. Por isso do caráter excepcional das autorizações.

Por fim, é importante esclarecer que os exames desse apontamento foram realizados em uma amostra de 28 reprovações extraídas aleatoriamente da Ata de Reunião da CPSA, datada de 06 de junho de 2016, que consolidou o resultado da avaliação de aproximadamente 188 ocorrências no exercício de 2015. Portanto, o universo de 1.700 contratos apresentados pelo gestor não é parâmetro para convalidar as afirmações no sentido de que *“(…) a quantia de irregularidades constatadas é pequena e não apresenta gravidade (no caso, lesão ao patrimônio público) quando considerada a atuação da IES,…”*.

### **3. Conclusão**

Nos trabalhos de fiscalização realizados na Universidade Paranaense – UNIPAR, – Campus I, Umuarama/PR, foram abordados os temas inicialmente propostos, cujos exames apontaram fragilidades na atuação da CPSA envolvendo a comprovação de renda dos

beneficiários, a solicitação de aditamentos para renovação dos contratos de financiamento e a manutenção dos financiamentos a estudantes com aproveitamento insuficiente.

No âmbito operacional, verificou-se que as informações prestadas pelos estudantes no SisFIES são validadas pela CPSA com base em documentos que, com raras exceções, não possuem vinculação com as atividades exercidas pelos beneficiários e seus familiares ou, na maioria das vezes, são supridos por declarações de que seus titulares não possuem rendimentos. Não existem instrumentos/ferramentas normativas e tampouco instituídas pela CPSA, de preenchimento obrigatório e de caráter declaratório, que possam indicar a documentação adequada e suficiente a ser exigida dos interessados na obtenção do financiamento. O questionamento verbal aos estudantes acerca das atividades exercidas, segundo o gestor, é a regra aplicada na orientação dos documentos a serem apresentados para comprovação da renda bruta.

Na amostra de 63 estudantes que tiveram a documentação avaliada, foram identificados 30 casos de participação societária, incluindo os demais membros dos grupos familiares, dos quais 13 se encontravam na condição de sócio e/ou dirigente no momento da comprovação da renda bruta para ingresso no Fies, além de 4 beneficiários com sinais exteriores de riqueza, para os quais não foi efetivada comprovação por meio da documentação adequada. A CPSA declarou expressamente que não atua na busca da veracidade das declarações, demonstrando que desconhece ou ignora as atribuições de sua competência previstas no inciso III, art. 24 da Portaria Normativa nº 10/2010.

Com relação à manutenção do financiamento, especificamente nos casos de aproveitamento insuficiente, vale dizer inferior a 75% das disciplinas cursadas (inciso I, do art.23 da Portaria nº 15/2011), a CPSA desconsidera o caráter de excepcionalidade das causas que eventualmente possam justificar as reprovações, conforme estabelece o §1º do mesmo dispositivo. Para autorizar a renovação dos contratos de financiamento a CPSA utiliza como critério o número de reprovações, até o limite de duas, sem qualquer avaliação técnica das justificativas que, com frequência, são frágeis.

Os casos identificados de desistência de curso ou trancamento de matrícula apresentaram um tempo médio de sete meses entre a comunicação prévia dos alunos à Instituição de Ensino Superior – IES, e a correspondente formalização da suspensão no SisFIES. Não foram identificadas evidências de que a CPSA tenha orientado os estudantes no sentido de providenciar a tempestiva suspensão do financiamento no SisFIES. Ao contrário, a CPSA solicitou os aditamentos semestrais após o comunicado formal das desistências/trancamentos à IES.

A combinação desses fatores, decorrentes da falta de instrução dos beneficiários do Fies e da negligência da CPSA, como consequência, resultaram na continuidade dos repasses em favor da IES sem a correspondente prestação de serviços, e, na mesma proporção, no aumento da dívida do estudante, produzindo créditos do financiamento não tipificados nos normativos do Fies.

O entendimento expressado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (agente operador do Fies), em orientação às consultas formuladas pela IES, é de que esses créditos devem ser repassados, em moeda corrente, diretamente aos estudantes, o que, de fato, tem sido praticado pela IES examinada.

Nesse contexto, surgem como prováveis causas das ocorrências identificadas: a falta de conhecimento dos estudantes beneficiários do Fies acerca da prática e consequências dos atos de suas responsabilidades no âmbito do financiamento estudantil, e a omissão da CPSA em relação às suas atribuições, mormente a de zelar pelo cumprimento da legislação e

normas do Fies (art.24 da Portaria Normativa nº 1/2010), onde se inclui a orientação, avaliação e acompanhamento dos estudantes.

Aliado a isso, a multiplicidade de agentes envolvidos nas diversas fases de execução do processo de financiamento estudantil, somado à extrema liberdade de atuação da IES na operacionalização do Programa, sem o correspondente controle e supervisão por parte do poder público, submetem o funcionamento do Fies à completa dependência desses agentes, resultando nas ocorrências apontadas no âmbito do escopo avaliado, envolvendo falhas no processo de elegibilidade dos beneficiários (com indicativo de seleção de estudantes que não se enquadram nos critérios de obtenção do financiamento), bem como no processo de manutenção e renovação dos contratos de financiamento nos casos de aproveitamento insuficiente, trancamento ou desistência.

Ressalte-se ainda a efetiva participação do FNDE acerca das providências a serem adotadas nos casos de produção de créditos não previstos nas normas do Fies, cuja orientação resulta na prática de desvio de finalidade dos recursos públicos do Fundo de Financiamento do Ensino Superior – Fies, bem como desfigura a essência do programa (destinado ao acesso à educação de nível superior a estudantes, prioritariamente, de baixa renda), passando a constituir mero instrumento de empréstimo, com juros subsidiados e pagamento facilitado, com potencial risco de inadimplência.

**Ordem de Serviço:** 201701429

**Município/UF:** Umuarama/PR

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE UMUARAMA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.307.796,85

## 1. Introdução

Os trabalhos foram realizados na Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR, visando a verificar a regularidade e tempestividade da realização dos exames solicitados pelos médicos da Estratégia Saúde da Família - ESF, no âmbito do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família.

As atividades de fiscalização em campo foram realizadas no período de 19 a 22 de junho de 2017, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Para o subsídio à realização dos trabalhos, foi realizado contato telefônico e solicitada documentação, em especial a relação de exames originados nas Unidades Básicas de Saúde - UBS que fazem parte da Estratégia Saúde da Família - ESF, referente ao período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de maio de 2017.

As seguintes ações de fiscalização foram desenvolvidas pela equipe ao longo dos trabalhos de campo:

- Verificação da eventual utilização de sistema destinado à marcação de exames;
- Verificação da eventual existência de procedimento para a marcação, realização e fornecimento de resultado dos exames;
- Verificação da eventual existência de demanda reprimida de exames;
- Entrevistas com a Secretária Municipal de Saúde, com a responsável pela área de auditoria e regulação, com o médico regulador e com médicos e/ou enfermeiros das equipes da ESF.

## 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. Dos dados básicos do Município e das equipes da Estratégia Saúde da Família do Município de Umuarama/PR.

#### Fato

De acordo com o Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Município de Umuarama/PR possuía à época uma população de 100.676 habitantes. A população do Município em 2016, estimada pelo IBGE, correspondia a 109.132 habitantes.

Em 31 de maio de 2017, o Município de Umuarama/PR dispunha de 23 Unidades Básicas de Saúde - UBS para o atendimento à Atenção Primária à Saúde. Dessas, dezessete UBS são providas de equipes da ESF, sendo que cinco UBS dispõem de duas equipes cada, totalizando 22 equipes da ESF cadastradas. Essas equipes resultam em um índice de cobertura de 70,14% da população do Município.

No período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de maio de 2017, foram realizados 623.489 exames demandados pelas 23 UBS, no âmbito da Atenção Primária à Saúde, correspondendo ao valor total de R\$ 3.702.563,74. Desses totais, as UBS que dispõem de equipes da ESF cadastradas demandaram 560.310 exames, totalizando R\$ 3.307.796,85.

As quantidades e valores dos exames realizados no período, por tipo de exames demandados pelas 23 UBS, foram os seguintes:

*Tabela: Quantidades e Valores de Exames Realizados, por tipo de exame, das 23 UBS.*

<b>Tipo de Exame</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% Quantidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>% Valor</b>
Laboratoriais	578.217	92,74%	2.954.891,88	79,81%
Imagem (Radiografias)	29.137	4,67%	237.325,65	6,41%
Imagem (Ultrassonografias e afins)	15.986	2,56%	500.031,99	13,51%
Outros	149	0,02%	10.314,22	0,28%
<b>Total</b>	<b>623.489</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.702.563,74</b>	<b>100,00%</b>

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

Considerando somente as UBS com equipes da ESF, as quantidades e valores dos exames realizados no período, por tipo de exames, foram os seguintes:

*Tabela: Quantidades e Valores de Exames Realizados, por tipo de exame, das UBS com equipes da ESF.*

<b>Tipo de Exame</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% Quantidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>% Valor</b>
Laboratoriais	519.260	92,67%	2.643.359,46	79,91%
Imagem (Radiografias)	26.909	4,80%	218.735,44	6,61%
Imagem (Ultrassonografias e afins)	14.115	2,52%	438.732,30	13,26%
Outros	26	0,00%	6.969,65	0,21%
<b>Total</b>	<b>560.310</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.307.796,85</b>	<b>100,00%</b>

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

### 2.1.2. Do fluxo dos exames demandados pelas equipes da Estratégia Saúde da Família do Município de Umuarama/PR.

#### Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR utiliza o Sistema Integrado de Gestão de Serviços de Saúde - SIGSS para o controle da liberação, agendamento e realização de exames solicitados no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

O sistema SIGSS foi fornecido pela empresa Consulfarma Informática e Assessoria em Saúde Ltda., CNPJ 03.191.328/0001-20, e é operacionalizado por servidores do Município, sendo que a empresa disponibiliza um técnico para suporte.

No que se refere à liberação dos exames, a Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR divide os exames em dois fluxos: Exames Laboratoriais e Radiografias e Exames Eletivos (média e alta complexidade).

No caso dos exames laboratoriais e de radiografias requisitados por médicos das UBS, esses exames são autorizados/liberados no sistema SIGSS por servidores lotados nas próprias UBS logo após a consulta, de modo que o paciente já pode se dirigir aos estabelecimentos autorizados para coleta do material para os exames laboratoriais ou para realização das radiografias.

Em relação aos exames eletivos requisitados por médicos das UBS, são preenchidos formulários específicos pelos médicos que são encaminhados por malote à Central de Agendamento do Município, onde passam por procedimento de conferência e regulação antes da autorização/liberação. Em havendo agenda disponível do prestador de serviço e recursos financeiros disponíveis, o exame é agendado e a UBS é comunicada, a qual se encarrega de informar ao paciente a data da realização do exame. Caso não haja agenda disponível do prestador de serviço e/ou não haja disponibilidade financeira, o paciente permanece em fila de espera até posterior agendamento. Ressalte-se que a Central de Agendamento do Município funciona no prédio da Secretaria Municipal de Saúde, de segunda-feira a sexta-feira, no horário de funcionamento da Secretaria.

### **2.1.3. Da regulação dos exames eletivos pela Central de Agendamento do Município de Umuarama/PR.**

#### **Fato**

Considerando a incidência considerada alta de pedidos de consultas e exames eletivos, bem como a existência de demanda reprimida desses tipos de consultas e exames, a Prefeitura Municipal de Umuarama/PR contratou um médico regulador no exercício de 2017.

A atribuição primária do médico regulador consiste em analisar os dados clínicos e/ou justificativas para solicitação de exames nas Requisições de Exame e/ou Fichas de Solicitação de Exames Complementares. Caso as Requisições e/ou Fichas estejam coerentemente preenchidas, os exames são liberados para agendamento. Caso os dados preenchidos se demonstrem incompletos e/ou inconsistentes, as Requisições de Exame e/ou Fichas de Solicitação de Exames Complementares são restituídas para as UBS para reavaliação pelo médico solicitante.

Essa análise dos dados clínicos e/ou justificativas das solicitações de exames não era realizada com frequência ou com critérios técnicos, o que resultava na realização de quantidade considerável de exames e/ou encaminhamento a médicos especialistas não necessários. Por exemplo: nos casos de pneumonia, em geral, não há necessidade de radiografia, os sintomas característicos da doença são suficientes para o seu diagnóstico, ou seja, a conduta médica não é alterada em função da realização da radiografia; além disso, o tratamento da doença pode ser realizado no âmbito da Atenção Básica, sem encaminhamento ao médico especialista. A situação descrita nesse exemplo resultaria na redução de um exame e de uma consulta com especialista.

Quando da contratação do médico regulador, havia uma demanda reprimida considerável de consultas especializadas e de exames. O médico informou que 80% de seu trabalho ainda

guarda relação com essas demandas reprimidas e que, caso haja dotação orçamentária suficiente, o tempo estimado para zerar essa demanda reprimida é de um ano.

O procedimento de análise de dados clínicos e/ou justificativas sobre as solicitações de exames da demanda reprimida também resulta na liberação para agendamento ou na restituição para reavaliação pelo médico solicitante. Dependendo do tempo de espera, essa reavaliação pode resultar na liberação com urgência, liberação com prioridade, liberação normal ou cancelamento do exame. Esse eventual cancelamento pode ocorrer em função de o motivo que gerou a solicitação do exame não estar mais presente, ou seja, o sintoma não existe mais, tendo em vista que situação se autorresolveu; de o paciente não ter sido encontrado por falecimento ou mudança de endereço, sem comunicação; ou de o paciente ter realizado o exame por outros meios, inclusive particulares.

Além da atribuição primária de regular a liberação dos exames, restituindo as Requisições de Exame e/ou Fichas de Solicitação de Exames Complementares para reavaliação pelos médicos solicitantes, visando a gerar uma maior responsabilidade dos médicos no momento da solicitação dos exames, o médico regulador tem adotado outros procedimentos visando a reduzir o quantitativo de solicitações de exames não necessários, como revisão dos planos de diagnóstico, orientações gerais aos médicos por meio de grupo no aplicativo *WhatsApp* ou orientações específicas a cada caso, por telefone, quando solicitadas.

#### **2.1.4. Do atendimento à demanda de exames de mamografia e radiografias pelo Município de Umuarama/PR.**

##### **Fato**

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

- Mamografia bilateral;
- Radiografia de coluna lombar/lombo-sacra;
- Radiografia de tórax (PA e Perfil); e
- Ultrassonografia transvaginal.

Comparando os quantitativos de exames solicitados e realizados no período, constatou-se que não há demanda reprimida de mamografia e de radiografias, 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.*

<b>Código</b>	<b>Exame</b>	<b>Quantidade Solicitada</b>	<b>Quantidade Realizada</b>
0204030030	Mamografia Bilateral	12.004	12.004
0204020069	Radiografia de Coluna Lombar/ Lombo-Sacra	3.572	3.572
0204030153	Radiografia de Tórax (PA e Perfil)	3.539	3.519
0205020186	Ultrassonografia Transvaginal	979	2.711

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

Em relação às mamografias, tanto na faixa etária de rastreamento recomendada pelo Ministério da Saúde (50 a 69 anos) como nas faixas não recomendadas (inferior a 49 anos ou superior a 70 anos), há um aporte financeiro federal e/ou estadual considerável, de modo que

o aporte financeiro municipal é apenas complementar. Esse fato resulta em ausência de demanda reprimida.

No tocante às radiografias, o Município de Umuarama/PR dispõe do Centro de Especialidades Médicas - CEM, onde disponibiliza estrutura e equipamentos para a realização dos serviços de radiografia, entre outros serviços. Essa estrutura resulta em ausência de demanda reprimida.

#### **2.1.5. Da demanda reprimida de alguns tipos de exames no Município de Umuarama/PR.**

##### **Fato**

O Município de Umuarama/PR possui uma demanda reprimida de alguns exames de média e alta complexidade, entre eles colonoscopia, endoscopia digestiva alta e ultrassonografias de articulações, osteomuscular, óssea e de partes moles.

Dentre os exames selecionados para fins de verificação da existência de demanda reprimida, constatou-se que a ultrassonografia transvaginal é classificada como ultrassonografia de partes moles e possuía, em 31 de maio de 2017, uma demanda reprimida de 976 exames.

Ressalte-se que, em 1º de janeiro de 2016, a demanda reprimida de ultrassonografia transvaginal era de 2.708 exames, ou seja, no período de um ano e cinco meses, houve uma redução da demanda reprimida em 1.732 exames, conforme demonstrado na tabela a seguir:

*Tabela: Evolução da demanda reprimida de ultrassonografia transvaginal no período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de maio de 2017.*

<b>Data/Período</b>	<b>Quantidade solicitada</b>	<b>Quantidade realizada</b>	<b>Demanda reprimida</b>
01/01/2016			2.708
01/01/2016 a 31/05/2017	979	2.711	976

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

O tempo médio de espera estimado pela Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR para ultrassonografias é de aproximadamente oito a doze meses.

O principal motivo para a demanda reprimida de ultrassonografias são as dificuldades contratuais ocasionadas pela falta de adesão dos prestadores de serviço aos valores da tabela SUS. De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde, os valores repassados pela União e pelo Estado do Paraná não são suficientes para cobrir os custos do prestador de serviço. Em junho de 2017, havia apenas uma empresa que continuava prestando o serviço, a qual não possui capacidade para atender a toda a demanda, resultando em demanda reprimida.

Ressalte-se ainda as restrições orçamentárias e contratuais. Cada contrato estipula uma quantidade por tipo de exames, de acordo com capacidade instalada do prestador de serviço e as disponibilidades orçamentária e financeira do Município. Caso a demanda seja superior à capacidade instalada do prestador de serviço ou à disponibilidade orçamentária e financeira, a tendência é que ocorra demanda reprimida.

Visando a reduzir a demanda reprimida de alguns exames em função da defasagem da tabela SUS, o Município de Umuarama/PR tem emitido editais propondo a complementação financeira com recursos próprios, no intuito de aproximar os valores pagos aos de mercado. Ressalte-se que, em alguns casos, os valores de mercado correspondem a dez vezes o valor da tabela SUS e que, para poder prestar o serviço aos pacientes e ao mesmo tempo atender à disponibilidade orçamentária e financeira, precisa definir quantitativos máximos de exames permitidos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da Unidade Examinada para este item.

## **Análise do Controle Interno**

Diante da ausência de manifestação da Unidade Examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

### **2.1.6. Das situações que encarecem ou podem encarecer o sistema de saúde, relacionadas à realização de exames no Município de Umuarama/PR.**

#### **Fato**

A realização de exames, no âmbito do sistema de saúde, envolve alguns atores: pacientes, profissionais de saúde, prestadores de serviço, entes públicos. A atuação inadequada de cada um desses atores encarece ou pode encarecer os custos da saúde, ou prejudica o atendimento.

#### **Pacientes:**

Em princípio, a demanda por exames é superior à capacidade instalada dos prestadores de serviço ou disponibilidade orçamentária e financeira do Município. Portanto, há necessidade de evitar eventuais desperdícios de tempo e recursos financeiros.

De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR, a partir do agendamento do exame pela Central de Agendamento, há uma tentativa de contato com o paciente para fins de confirmação da data e horário da realização do exame. Nesse momento, caso o paciente não seja localizado, tenha mudado de endereço sem comunicação, tenha falecido ou já realizado o exame por outros meios, o próximo da fila de espera será contatado visando a preencher a vaga.

Ocorre que há um percentual considerável de pacientes que confirmam que irão realizar os exames, mas não os realizam de fato, desperdiçando as vagas. Em princípio, não há pagamento, pois os serviços não foram prestados, porém, a capacidade instalada do prestador de serviço não foi plenamente utilizada. A Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR tem feito uma campanha nas UBS visando a reduzir o desperdício de vagas de consultas com especialistas e exames, conforme registro fotográfico a seguir:



Foto – Folder no edital de UBS – Umuarama, em 22 de junho de 2017

Outra situação que ocorre com frequência é o paciente realizar o exame e não ir buscar os resultados, ou ir buscar o resultado e não retornar à UBS para reconsulta com o médico solicitante, ou ainda, entregar o resultado na UBS e não agendar reconsulta ou não comparecer à reconsulta. Nesses casos, há a utilização de recursos financeiros sem que o resultado do exame seja efetivamente aproveitado. A Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR informou que estuda alterações no SIGSS visando a permitir ao médico solicitante o acompanhamento do andamento das solicitações de exames, bem como a possibilidade de o prestador de serviço ter acesso ao prontuário eletrônico para fins de inserção do resultado dos exames.

Ocorrem ainda situações em que o paciente, ao ser encaminhado pelo médico da atenção primária para atendimento com o médico especialista (referência), não quer mais retornar à atenção primária para dar continuidade ao tratamento (contrarreferência), procurando ser tratado sempre pelo especialista. Esse fato acaba encarecendo o sistema e gerando demanda reprimida de consulta com especialistas.

### **Profissionais de saúde:**

A Atenção Básica da Saúde tem como uma de suas diretrizes o desenvolvimento de relações de confiança entre os pacientes e os profissionais de saúde, ressaltando que relações de confiança necessitam de tempo para serem desenvolvidas.

Normalmente, os enfermeiros, odontólogos, farmacêuticos, Agentes Comunitários de Saúde e técnicos são servidores públicos, permanecendo em contato com determinada comunidade por período considerado longo, o que proporciona a oportunidade do desenvolvimento dessa relação de confiança. Por sua vez, os médicos que desempenham suas atividades nas equipes da ESF, em sua maioria, possuem vínculo contratual ou são médicos do Projeto Mais Médicos, com prazo contratual que não favorece a criação de um vínculo de confiança. Essa

falta de confiança prejudica o processo referência / contrarreferência, encarecendo o sistema de saúde, e gerando demanda reprimida de consulta com especialistas.

Além disso, a maioria dos médicos que atuam nas equipes da ESF são jovens, alguns recém-formados, que ainda não se sentem seguros para ter uma conduta sem a retaguarda de um exame ou de uma referência do médico especialista, o que encarece o sistema. Esses médicos, após determinado período, aprimoram seus conhecimentos e se tornam mais seguros, porém, esse aprimoramento e essa segurança fazem com que se desliguem das equipes da ESF, de modo que um outro médico será contratado, o qual vai ter que iniciar o processo de desenvolvimento de vínculo de confiança e de aprimoramento e segurança.

### **Prestadores de Serviço:**

O Município de Umuarama/PR encontra dificuldades para contratação de prestadores de serviço para realização de exames, principalmente os de ultrassonografias, aos valores da tabela SUS. Para contornar essa dificuldade, tem proposto aos prestadores de serviço e firmado contratos com uma complementação visando a aproximar os valores pagos aos valores de mercado, o que encarece o custo dos exames.

Ressalte-se que esses prestadores de serviços possuem uma capacidade instalada para atender aos exames particulares, aos convênios e ao SUS. Considerando essa situação e a disponibilidade orçamentária e financeira do Município contratam cotas de exames pelo SUS, as quais normalmente não são suficientes para atender à demanda.

Considerando que a saúde consiste em um dos bens mais valiosos dos seres humanos, a existência de demanda reprimida pode ser interessante para os prestadores de serviço de consultas ou exames eletivos, pois sempre haverá a possibilidade de o paciente não querer aguardar na fila e se dispor a pagar um exame particular para ser atendido antes.

### **Entes Públicos:**

Os entes públicos (Municípios, Estados e União) levam em consideração os valores da tabela SUS para tentar celebrar seus contratos de prestação de serviços. Ressalte-se que os valores da tabela para exames como a maioria das ultrassonografias, de R\$ 24,20, estão sem reajuste desde 2008, e que estão defasados em relação aos valores de mercado. Com isso, o Município se vê diante da necessidade de celebrar contratos propondo complementações financeiras visando a aproximar o valor pago ao valor de mercado, sob risco de não poder disponibilizar o serviço.

O Município de Umuarama/PR tem definido Planos de Diagnóstico, que consistem em uma bateria de exames pré-definidos para determinado público de pacientes. Por exemplo: Plano para gestante, para diabetes, para perfil lipídico, para risco cardiovascular, para homem, para mulher, para tireoide, etc. Por serem pré-definidos, por vezes, é solicitada a realização de exames desnecessários para determinada condição do paciente, o que encarece o sistema. O médico regulador contratado tem realizado uma avaliação desses Planos de Diagnóstico, visando a manter os exames estritamente necessários, como os definidos em protocolos do Ministério da Saúde, para gestantes por exemplo, e orientar os médicos das UBS a adequar suas requisições de exames à condição de cada paciente.

## **2.2 Parte 2**

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja do **executor do recurso federal**.

## **3. Conclusão**

O Município de Umuarama/PR utiliza o Sistema Integrado de Gestão de Serviços de Saúde - SIGSS para gerenciamento dos exames solicitados e que segrega os exames em três tipos: laboratoriais, radiografias e exames de média e alta complexidade.

Os exames laboratoriais e os de radiografias podem ser liberados diretamente nas UBS e não apresentam demanda reprimida.

Os médicos das UBS estão autorizados a solicitar somente alguns tipos de exames de média e alta complexidade, como ultrassonografias, cujas requisições são encaminhadas para a Central de Agendamento onde são analisadas por um médico regulador.

Há demanda reprimida em alguns tipos de ultrassonografias, principalmente em função de dificuldades contratuais ocasionadas pela falta de adesão dos prestadores de serviço aos valores da tabela SUS. A Secretaria Municipal de Saúde de Umuarama/PR trabalha para reduzir a demanda reprimida, porém, para alguns tipos de exames, o tempo de espera pode ser de oito a doze meses.



**Ordem de Serviço:** 201701448

**Município/UF:** Umuarama/PR

**Órgão:** MINISTERIO DO ESPORTE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 681267

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE UMUARAMA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.768.845,94

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 a 23 de junho de 2017, sobre a aplicação dos recursos da Ação Centro de Iniciação ao Esporte, no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A ação de controle teve por objetivo a verificação da regularidade da execução do Termo de Compromisso nº 425.873-58/2014, no valor total de R\$ 3.768.845,94, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Esporte, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Umuarama/PR. O objeto do referido Termo trata da construção de um Centro de Iniciação ao Esporte – CIE, localizado em Umuarama.

## 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. Informações gerais relacionadas ao Termo de Compromisso nº 425.873-58/2014.

##### Fato

A União, por intermédio do Ministério do Esporte, representada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), e o Município de Umuarama/PR, CNPJ 76.247.378/0001-56, celebraram, em 16 de junho de 2014, o Termo de Compromisso nº 425.873-58/2014.

O Termo de Compromisso (TC) tem como objetivo a transferência de recursos financeiros da União para a execução de Centro de Iniciação ao Esporte – CIE, no Município de Umuarama, no âmbito do Programa de Centro de Iniciação ao Esporte.

Conforme consta das cláusulas do TC, o valor a ser transferido será de até R\$ 3.768.845,94, sem alocação de valores a título de contrapartida por parte da Prefeitura Municipal.

O prazo final inicialmente estabelecido para a vigência do Termo de Compromisso foi 16 de junho de 2016, sendo possível a prorrogação mediante Termo Aditivo (TA). Em 23 de maio de 2016 foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso nº 425.873-58, com prorrogação da vigência até 16 de junho de 2017. Em 24 de maio de 2017 firmou-se novo Aditivo Contratual com o intuito de prorrogar a vigência do TC até 16 de junho de 2018.

Em que pese ter havido atraso no repasse dos valores referentes ao TC nº 425.873-58, conforme consulta realizada ao Sistema de Acompanhamento de Obras no *site* eletrônico da CAIXA, verificou-se que a União liberou integralmente o respectivo recurso. A última ordem bancária data de 23 de dezembro de 2016.

Ressalta-se que, de acordo com o referido Sistema, o contrato se encontra atrasado, com um percentual de execução das obras correspondente a 21,36% sendo que a última medição data de 26 de abril de 2017.

Por fim, observa-se que conforme informações constantes do Portal da Transparência o Valor do Termo de Compromisso é de R\$ 5.694.874,83 e o Valor Liberado é de R\$ 3.768.845,94.

## 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. Localização do empreendimento.

#### Fato

O imóvel destinado à construção do Centro de Iniciação ao Esporte objeto do Termo de Compromisso nº 425.873-58/2014, localizado no Município de Umuarama/PR, denominado Praça Esportiva, situa-se no Conjunto Habitacional Sonho Meu e possui área de 11.964,30 m<sup>2</sup>.

Por meio da matrícula do imóvel foi possível identificar que o terreno é de propriedade do Município de Umuarama/PR.

Conforme documento apresentado pela Prefeitura de Umuarama à Caixa Econômica Federal, *“inicialmente quando da criação do loteamento, a referida praça esportiva, que compreende uma área de 11.964,30 m<sup>2</sup>, era circundada pelas ruas projetadas 12,14,15 e 16, porém posteriormente com a aprovação do projeto de Lei, todas as ruas e avenidas do bairro receberam nomes definitivos, sendo as ruas acima citadas nominadas respectivamente Rua Manoel Antônio de Almeida, Rua Martins Pena, Rua Olavo Bilac e Rua Graciliano Ramos;”*.

### **2.2.2. Informações gerais relacionadas ao Procedimento Licitatório.**

#### **Fato**

A Concorrência nº 002/2015-PMU teve por objeto a contratação de empresa, sob o regime de empreitada global, para obras de construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE.

Conforme a Ata de Abertura e Julgamento, de 18 de maio de 2015, apresentaram-se para participar da licitação as seguintes empresas:

- M.V.L. ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ 10.721.733/0001-79;
- INCORPORADORA E CONSTRUTORA ANDAIME LTDA ME, CNPJ 15.304.359/0001-20;
- ONÇA CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ 13.468.348/0001-50;
- ARENITO ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA, CNPJ 78.736.659/0001-06;
- KRUM CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA, CNPJ 97.404.842/0001-40.

A Incorporadora e Construtora Andaime Ltda, CNPJ 15.304.359/0001-20 sagrou-se vencedora do referido Procedimento Licitatório, com o menor preço global no valor de R\$ 3.443.604,25. As respectivas homologação e adjudicação deram-se por meio da Portaria nº 1.884/2015, em 26 de maio de 2015.

### **2.2.3. Execução contratual.**

#### **Fato**

O Contrato nº 190/2015, cujo objeto é a contratação de empresa sob regime de empreitada global para obras de construção do Centro de Iniciação ao Esporte — CIE, com recursos do Termo de Compromisso nº 425.873-58/2014, foi celebrado entre o Município de Umuarama e a empresa Incorporadora e Construtora Andaime Ltda, em 29 de maio de 2015.

Conforme cláusulas contratuais, o prazo de execução dos serviços previsto no contrato é de até 12 meses, contados a partir da data da emissão da Ordem de Serviço, podendo ser prorrogado por igual período a critério da contratante. Já a vigência contratual terá início na data de sua formalização, em 29 de maio de 2015, e com término em 31 de dezembro de 2016, podendo ser prorrogado por igual período a critério da contratante.

A Ordem de Serviço nº 029/2015, de 10 de julho de 2015, autorizou o início da execução do objeto a partir do dia 13 de julho do mesmo ano.

Dos documentos analisados, verificou-se a existência de dois Termos Aditivos ao Contrato nº 190/2015. O TA 001, de 02 de agosto de 2016, prorrogou os prazos de execução e de vigência por mais 12 meses, ou seja, com término em 13 de julho de 2017 e 31 de dezembro de 2017, respectivamente. A seguir, o TA 002, de 19 de abril de 2017, ocorreu para prorrogar apenas o prazo de execução do referido contrato por mais 5 meses, até 13 de dezembro de 2017.

Por meio do Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, de 28 de abril de 2017, verificou-se que o percentual de execução da obra é de 23,63%. Ressalta-se que o RAE nº 8 em questão se refere ao período de 13 de junho de 2016 a 12 de julho de 2016, apesar de a vistoria ter sido realizada no ano de 2017. O valor repassado acumulado até o momento da última vistoria por parte da CAIXA é de R\$ 798.426,99.

Como pode se perceber a partir das informações acima, o contrato esteve sem execução de serviços e respectivas medições por um longo período. Tal fato, de acordo com os documentos analisados, se deveu a um atraso no repasse de recursos por parte do Ministério do Esporte.

Em consulta realizada ao sítio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em 03 de julho de 2017, (<http://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/Obra/ObraDetalhes/Detalhes/28956>), foi possível encontrar os seguintes dados quanto à execução e às paralisações ocorridas no contrato em análise:

*Tabela – Execução do CIE de Umuarama/PR*

Nº	Data	Tipo	%	Lei/Ato (Código de Controle - Tipo - Escopo)	Envio/Processamento
1	05/11/2015	Paralisação		16059-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	26/01/2016 (11/2015)
2	12/02/2016	Medição	1,83	16219-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	22/07/2016 (2/2016)
3	15/03/2016	Paralisação		18282-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	10/08/2016 (3/2016)
4	14/04/2016	Medição	3,85	17017-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	24/08/2016 (4/2016)
5	16/05/2016	Medição	10,64	17317-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	01/09/2016 (5/2016)
6	10/06/2016	Paralisação		18561-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	15/09/2016 (6/2016)
7	27/07/2016	Medição	10,78	18165-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	13/10/2016 (7/2016)
8	10/08/2016	Paralisação		18760-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	26/10/2016 (8/2016)
9	01/09/2016	Medição	13,13	18479-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	04/11/2016 (9/2016)
10	10/10/2016	Paralisação		19189-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	25/11/2016 (10/2016)
11	24/11/2016	Medição	13,27	19170-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	10/01/2017 (11/2016)
12	15/12/2016	Paralisação		20264-Termo de Paralisação-Termo de Paralisação de Obras Públicas	13/02/2017 (12/2016)
13	27/03/2017	Medição	16,54	20958-Medição-Boletins de Medição de Obras Públicas	23/05/2017 (3/2017)

Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consulta efetuada em 03 de julho de 2017.

#### **2.2.4. Ausência do Plano de manutenção e gestão.**

##### **Fato**

A Portaria/ME nº 298, de 10 de novembro de 2013, estabelece em seu artigo 8º e parágrafo único que os municípios, para cada proposta selecionada, vão elaborar Plano de Gestão e Manutenção. Esse plano de gestão será aprovado pelo Ministério do Esporte e é condicionante para a aprovação da prestação de contas final do termo de compromisso para construção do CIE da referida proposta selecionada.

Contudo, da análise dos documentos apresentados tanto pela Prefeitura Municipal de Umuarama quanto pela CAIXA, verificou-se que não houve a elaboração do referido documento.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 198/2017-EMU, de 25 de julho de 2017, o gestor informou que *“o Plano de Manutenção e Gestão ainda não foi elaborado, mas será concluído e aprovado pelo Ministério do Esporte antes da conclusão da obra”*.

##### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a manifestação do gestor, é importante que a CAIXA, instituição financeira representante do Ministério do Esporte no que se refere ao repasse dos recursos, atente-se para o fato da elaboração e posterior aprovação do Plano de Manutenção e Gestão, vez que o documento é condição para aprovação da prestação de contas final do Termo de Compromisso 425.873-58/2014, conforme a Portaria nº/ME 298, de 10 de novembro de 2013. A elaboração desse documento proporciona ao ente compromissário o planejamento tempestivo das ações que se desenvolverão no espaço esportivo posteriormente à sua conclusão, bem como o conhecimento do orçamento de manutenção do mesmo e a definição do modelo de gestão que será adotado para sua utilização e financiamento; assim, em que pese a exigência do mesmo como condição para a aprovação da prestação de contas final do ajuste, a antecipação em sua elaboração permitiria a disponibilização do espaço esportivo com maior celeridade após a sua conclusão.

#### **2.2.5. Reprogramação do Cronograma Físico Financeiro.**

##### **Fato**

Devido ao atraso no repasse dos recursos financeiros para execução do objeto contratual, houve necessidade de reprogramação do Cronograma Físico Financeiro da Obra, o qual foi solicitado pelo Município de Umuarama por meio do Ofício nº 063/2017, de 06 de abril de 2017.

O parecer de reprogramação foi emitido pela CAIXA em 28 de abril de 2017, no sentido de que a reprogramação proposta poderia ser aceita sob os aspectos de engenharia e que o novo cronograma passaria de 12 para 15 meses, sendo a última etapa prevista para novembro de 2017.

Por meio do Ofício nº 198/2017-EMU, de 25 de julho de 2017, o gestor se manifestou da seguinte forma:

*“Em relação à execução da obra, a demora no repasse de recursos pelo Ministério do Esporte contribuiu para seu atraso. Ainda assim, recentemente a empresa executora foi notificada para acelerar o ritmo da obra de forma a cumprir o prazo de execução, com vencimento previsto para 13 de dezembro de 2017. A empresa, por sua vez, encaminhou resposta via e-mail informando que concluirá a obra dentro desse prazo.”.*

As informações trazidas pelo gestor são consideradas suficientes para corroborar a informação apresentada pela equipe de fiscalização da CGU.

#### **2.2.6. Avaliação dos Preços Contratados.**

##### **Fato**

A análise orçamentária do Centro de Iniciação ao Esporte foi realizada tendo por base comparativa o banco de dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI referente ao mês de agosto de 2014, conforme referencial adotado na proposta vencedora para sua composição de preços. Os valores comparados totalizaram aproximadamente 60% do valor de R\$ 3.443.604,25.

Desse universo, foi verificada uma diferença no valor de R\$ 265.459,96 a menor dos preços apresentados na planilha orçamentária contratada em relação aos constantes do orçamento utilizado como referência, ou seja, do SINAPI.

Não foi verificado superfaturamento por desequilíbrio econômico-financeiro na obra em referência, uma vez que até o momento da fiscalização não foram firmados termos aditivos dos valores contratuais.

#### **2.2.7. Execução do objeto contratual.**

##### **Fato**

Por meio da vistoria realizada no local da obra foi possível perceber que, de modo geral, os serviços estão sendo executados de forma adequada.

	
<p>Foto – Placa de Obra, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>	<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>
	
<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>	<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>
	
<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>	<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>

Contudo, as fotos abaixo demonstram exemplos em que houve descuido da empresa em relação à qualidade dos serviços. Nas duas primeiras fotos, pode-se ver a olho nu que as vigas estão desalinhadas. Contudo, tais vícios construtivos ainda podem ser corrigidos durante a execução do acabamento final da obra.



	
<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>	<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>

Na foto abaixo, pode se perceber que a locação prevista para instalação da janela está desnivelada, o que pode prejudicar a sua colocação. Todavia, da mesma forma, há tempo hábil para a correção do defeito.


<p>Foto – Centro de Iniciação ao Esporte, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.</p>

Por meio do Ofício nº 198/2017-EMU, de 25 de julho de 2017, o gestor informou que *“alguns elementos desalinhados citados no relatório já foram corrigidos e que os demais serão nivelados quando da colocação dos batentes”*.

Em que pese não terem sido enviadas fotos que possam comprovar a correção dos itens apontados em relatório, considera-se suficiente a manifestação do gestor, diante da sua responsabilidade pela execução do empreendimento.



### 2.2.8. Falta de organização do Canteiro de Obras.

#### Fato

Durante a fiscalização *in loco* verificou-se o descuido por parte da empresa executora do contrato em relação à organização e limpeza do canteiro de obras, como pode ser visto nas imagens a seguir:

	
Foto – Canteiro de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.	Foto – Canteiro de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.
	
Foto – Canteiro de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.	Foto – Canteiro de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.

Por fim, foi informado pelo Mestre de Obras acerca da falta de registro das ocorrências diárias de forma adequada, ou seja, a empresa executora não realiza o preenchimento do Diário de Obras. Conforme pode ser visto nas fotos a seguir, a primeira ocorrência registrada foi em 06 de janeiro de 2016 e a última foi em 15 de abril de 2016. Ressalta-se que no momento da vistoria foi solicitada a retomada das anotações no Diário de Obras.

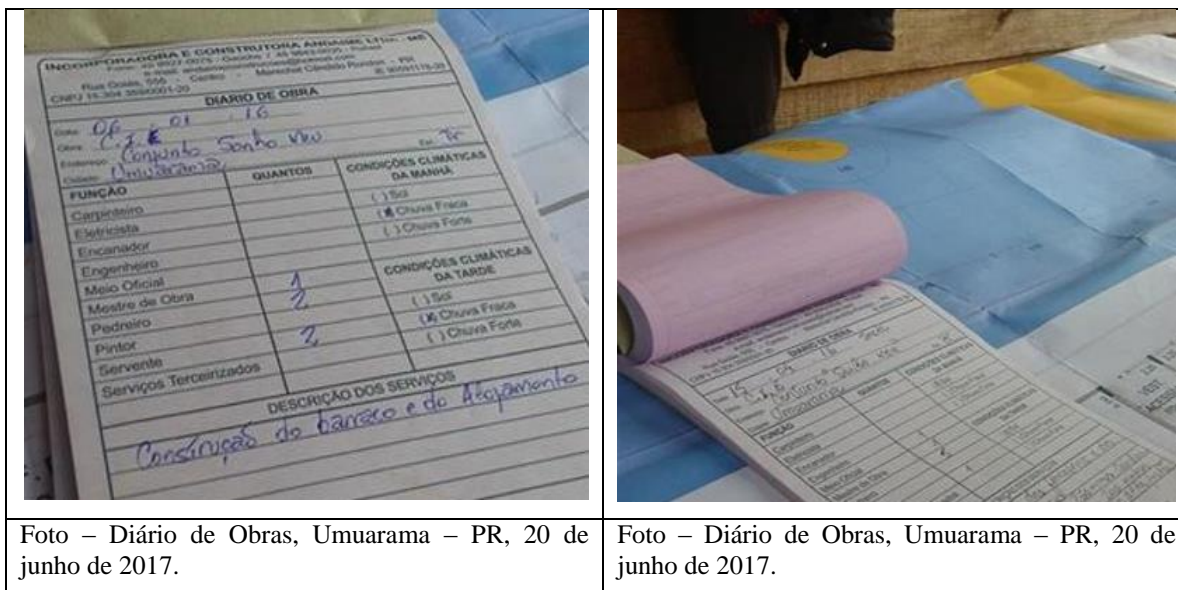


Foto – Diário de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.

Foto – Diário de Obras, Umuarama – PR, 20 de junho de 2017.

Por meio do Ofício nº 198/2017-EMU, de 25 de julho de 2017, o gestor se manifestou da seguinte forma:

*“A empresa também foi informada sobre a desordem do canteiro de obras e a falta de utilização do diário de obras, ao que informou que tomará as providências necessárias para a regularização do fato”.*

A manifestação do gestor no sentido de informar o compromisso da empresa em regularizar os fatos apontados pela equipe é considerada suficiente no presente momento, inclusive diante da responsabilidade do gestor municipal pela execução do empreendimento.

## 2.2.9. Efetividade da Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer - Praça do Esporte.

### Fato

Conforme consta do Plano de Trabalho proposto para o Centro de Iniciação ao Esporte de Umuarama, este justifica-se para *“oferecer a comunidade do Conjunto Residencial Sonho Meu uma área para a prática de esportes e de atividades de lazer e encontros que possibilite uma maior convivência entre seus membros, e uma melhoria na formação integral dos jovens e adultos”.*

Contudo, devido ao atraso na execução do empreendimento não há como se verificar a efetividade do programa Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte no Município de Umuarama.

Ressalta-se que de acordo com todas as informações obtidas, seja por meio de documentos ou contatos com servidores integrantes do quadro da Prefeitura Municipal de Umuarama e também da Caixa Econômica Federal, tal fato se deu em razão da falta de repasse dos recursos públicos pelo Ministério do Esporte.

Por meio do Ofício nº 198/2017-EMU, de 25 de julho de 2017, o gestor se manifestou da seguinte forma:

*“Em relação à execução da obra, a demora no repasse de recursos pelo Ministério do Esporte contribuiu para seu atraso. Ainda assim, recentemente a empresa executora foi notificada para acelerar o ritmo da obra de forma a cumprir o prazo de execução, com vencimento previsto para 13 de dezembro de 2017. A empresa, por sua vez, encaminhou resposta via e-mail informando que concluirá a obra dentro desse prazo”.*

A manifestação do gestor vem ratificar as informações relatadas pela equipe de fiscalização da CGU.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, verificou-se que o atraso na execução do empreendimento se deu em razão da demora no repasse dos recursos por parte do Ministério do Esporte. Contudo, no momento da fiscalização em campo, os recursos financeiros já haviam sido disponibilizados e a obra estava em andamento. Por fim, o programa em questão exige a elaboração de um Plano de Manutenção e Gestão, o qual ainda não foi realizado pelo Município de Umuarama e é condição para aprovação da prestação de contas final do termo de compromisso.