



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
1ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO: TCE/010874/2015
ÓRGÃO JULGADOR: PLENO
RELATOR: CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA: INSPEÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES: FABIO VILAS BOAS PINTO
WASHINGTON LUIS SILVA COUTO
JORGE JOSÉ SANTOS PEREIRA SOLLA
ALFREDO BOA SORTE JUNIOR
ROBERIO SANTOS BARROS
CARLOS EMANUEL ROCHA DE MELO
ORIGEM: SUPERINTENDÊNCIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÉUTICA,
CIÊNCIA E TECNOLOGIA À SAÚDE - SAFTEC
VINCULAÇÃO: SECRETARIA DA SAÚDE - SESAB

PARECER N° 000467/2016

1. RELATÓRIO

Trata-se de **inspeção** realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, compreendendo o exercício de 2015, no âmbito da Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde – SAFTEC, com o objetivo de verificar a regularidade da execução orçamentária, financeira, contábil e operacional e o cumprimento das disposições legais pertinentes, especialmente quanto à área de Assistência Farmacêutica.

ff 1

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades observadas, foi acostado às fls. 02/42 dos autos.

Atendendo ao quanto determinado pelo Exmo. Sr. Cons. Relator, foram regularmente notificados os Srs. Alfredo Boa Sorte Junior (fls. 50); Carlos Emanuel Rocha de Melo (fls. 51); Roberio Santos Barros (fls. 52); Washington Luís Silva Couto (fls. 53); José Hamilton Almeida Sampaio (fls. 54); Fábio Vilas-Boas Pinto (fls. 55); Jorge José Santos Pereira Solla (fls. 57).

Os gestores notificados apresentaram manifestação conjunta a qual foi acostada às fls. 93/97 dos autos, conforme justificativa apresentada às fls. 94 dos autos.

Considerando a ausência de manifestação dos demais gestores, em 02/05/16 (fls. 102) o Exmo. Sr. Cons. Relator determinou o encaminhamento dos presentes autos a este Ministério Público de Contas para fins de análise e emissão de parecer.

É, em breves linhas, o relatório, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente cumpre pontuar que esta Procuradoria tem se manifestado pela necessidade de encaminhamento das respostas apresentadas pelos gestores à equipe técnica que apontou inicialmente as irregularidades, tendo em vista que torna-se imprescindível o cotejamento das informações com o quanto apontado pela auditoria, para que se efetive o exercício do contraditório na sua vertente material ou substancial.

Tal entendimento se fundamenta ainda na ausência de capacidade técnica deste Ministério Público de Contas para análise de alguns documentos, especialmente daqueles que envolvem dados contábeis.

No entanto, compulsando os referidos autos é possível verificar que a defesa apresentada de forma conjunta pelos gestores apresenta um contexto explicativo acerca dos problemas enfrentados com a "judicialização da saúde" fazendo em seguida um breve histórico acerca de medidas tomadas pela SESAB para atender essas demandas, afirmando, ao final, que foram adotadas todas as medidas para obter melhoria dos serviços públicos de saúde.

Assim, entendemos pela desnecessidade, neste caso concreto, de cotejamento das alegações dos gestores pela auditoria, tendo em vista que essas justificativas não buscam negar ou afastar os pontos alegados pela auditoria. Desse modo, passamos a opinar sobre o mérito.

Em sua análise, a auditoria identificou irregularidades de natureza contábil, e operacional, dentre as quais:

1) Área contábil

Ao proceder à análise do razão analítico da conta contábil da SAFTEC dos exercícios de 2014 e 2015, a auditoria identificou falhas nos procedimentos para inclusão contábil dos fatos ocorridos (entradas e saídas de medicamentos), conforme apontado a seguir:

- lançamento em duplicidade no montante de R\$ 198.189.066,25, em 2015, dos valores referentes às entradas mensais ocorridas na Cefarba nos meses de janeiro a novembro de 2014, visto que estes já haviam sido registrados no exercício do fato gerador;
- lançamento em duplicidade no montante de R\$ 199.405.953,42, em 2015, dos valores referentes às saídas mensais ocorridas na Cefarba nos meses de janeiro a agosto de 2014, visto que estes já haviam sido registrados no exercício do fato gerador;
- inexistência de registro, até o dia 17/11/2015, das entradas mensais na Cefarba a partir de dezembro/2014, bem como das saídas a partir de novembro/2014;
- contabilização, em 2015, dos valores referentes às saídas mensais de setembro e outubro de 2014;
- divergência entre os valores mensais das entradas lançados na referida conta contábil e os constantes do relatório financeiro extraído do Sigaf pela Cefarba, mesmo considerando os registros efetuados no Razão Analítico referentes a outras entradas no montante de R\$ 9.349.750,56;
- divergência entre os valores mensais das saídas lançados na referida conta contábil e os constantes do relatório financeiro extraído do

Sigaf pela Cefarba;

- lançamento em duplicidade em fevereiro/2015 do total de R\$ 345.400,51 referente a consumo nos meses de janeiro, março, outubro e novembro de 2014, já contabilizado em dezembro/2014 na referida conta, correspondente a "baixa de consumo referente só período de 01/01/2014 a 31/12/2014 – Manutenção Saftec".

De acordo com essas informações é possível identificar a ocorrência de diversas falhas nos procedimentos contábeis adotados no âmbito da Saftec as quais devem ser corrigidas tendo em vista que divergências no âmbito contábil impedem a real análise das receitas e despesas, bem como da saúde financeira da unidade.

2. Processamento das Despesas

Em relação ao processamento de despesas, a auditoria apontou as seguintes falhas:

a) Inadimplência da Sesab para com o Fornecedor de Medicamentos e congêneres

De acordo com os autos, a Sesab não tem observado o prazo de oito dias úteis, contados da apresentação da fatura, para o pagamento de obrigações referentes a diversos processos, descumprindo o quanto disposto no §5º, art. 6º, da Lei Estadual nº 9.433/2005, o qual dispõe:

Art. 6º - No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

§ 5º - Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no prazo de até 8 (oito) dias úteis, contados da apresentação da fatura.

Conforme apontado pela auditoria (fls. 21) o atraso recorrente da Sesab para com o cumprimento de compromissos resultou no descumprimento, também, por parte dos fornecedores, de entrega de materiais comprados em datas posteriores, sob a alegação de que a inadimplência

da Sesab quanto a aquisições anteriores autorizaria a inadimplência também dos fornecedores, com fundamento no art. 167, inciso XVIII da Lei nº 9.433/05. Vejamos o que contém o referido dispositivo:

Art. 167 - Constituem motivos para rescisão dos contratos, sem prejuízo, quando for o caso, da responsabilidade civil ou criminal e de outras sanções:

XVIII - atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimentos, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

Quanto a esse ponto cumpre alguns comentários. Inicialmente é preciso atentar para o fato de que o dispositivo supracitado impõe que o atraso no pagamento seja superior a 90 (noventa) dias. Assim, o simples descumprimento por parte da Sesab, do prazo de oito dias para pagamento não autorizaria, por si só, o exercício do direito previsto no art. 167, inciso XVIII. Cumpre alertar para o fato de que o *caput* do referido dispositivo fala em rescisão do contrato, e não em direito de atraso no cumprimento do referido ajuste.

Assim, não vislumbramos autorização legal que fundamente o direito de atraso dos fornecedores para a entrega de medicamentos. Importante salientar que o dispositivo invocado traz uma situação de excepcionalidade, tendo em vista que a regra é a da continuidade da prestação do serviço público, não podendo este ser interrompido, notadamente por descumprimento contratual ocasionada pelo particular.

A despeito disso, é preciso pontuar que a inadimplência da Sesab, em que pese não autorizar tal consequência conforme invocado pelos fornecedores, constitui irregularidade que deve ser corrigida. Dessa forma, cumpre a esta Corte de Contas determinar à Sesab que adote medidas com vistas a sanar tal irregularidade, de modo a evitar reincidências.

b) Atraso no cumprimento de demandas judiciais

Durante a inspeção acerca da operacionalização do fornecimento em cumprimento de Ordens Judiciais, a auditoria identificou que 47,71% das demandas demoraram cerca de três meses para serem finalizadas com sucesso. Como bem pontuado pela auditoria esse período: "se

traduz como tempo excessivo para quem depende de medicamento específico para sobreviver ou para minorar as graves implicações da doença acometida”.

Considerando que a demora no atendimento dessas demandas representa risco à saúde e à vida desses pacientes, faz-se necessário que a Sesab adote procedimentos que confira maior agilidade ao atendimento dessas demandas.

- c) Divergências nas informações quanto aos Atendimentos às Demandas Judiciais;**
- d) Indisponibilidade ou Insuficiência de Estoque**

Segundo a auditoria, existem divergências quantitativas nos bancos de dados dos instrumentos de controle onde são computados os dados e informações dos processos judiciais atinentes ao fornecimento de medicamentos no âmbito da Sesab (DASF/Saftec e planilha eletrônica própria no NAJS/Gasec), bem como no PGENet.

Tais divergências leva a inconsistência de dados dificultando o controle pela administração pública bem como pelos demais órgãos interessados; situação que compromete a eficiência e impede a efetivação da transparência e do acesso à informação, notadamente, aos cidadãos interessados.

Cumpra aos gestores da Sesab engendrar esforços para assegurar a manutenção de estoque na Central Farmacêutica do Estado, tendo em vista que a falta de medicamentos constitui situação grave por representar risco à saúde e à vida não apenas daqueles pacientes que aguardam o cumprimento de demandas judiciais mas dos usuários do SUS de modo geral.

- e) Deficiência do Sistema de Controle na Fase de Liberação do Medicamento; f) Falha de Controle na Distribuição dos Medicamentos; g) Falha de Controle na Dispensação de Medicamentos**

De forma resumida, após a adoção dos procedimentos para verificação de pertinência quanto à liberação do medicamento e atendidos os requisitos, é realizada uma consulta, via sistema, quanto à disponibilidade em estoque da Cefarba. Caso positivo, é emitida a “Autorização de Pedido” para que o item seja disponibilizado à unidade. Não havendo estoque, a Dasf é acionada para iniciar processo de compra.

Assim, a auditoria resumiu a fase de liberação de medicamentos por cumprimento a decisões judiciais em 4 momentos: 1) Entrada na Sesab da decisão judicial; 2) "Autorização de Pedido"; 3) entrada da mercadoria; 4) Nota de fornecimento de produtos.

De acordo com o relatório da 2ª CCE, confrontados esses 4 momentos, apurou-se intempestividade no intervalo entre as datas de entrada do processo na Secretaria e de seu cadastramento no Sigaf tendo em vista que apenas 50% das ordens judiciais foram cadastradas nesse sistema. Além disso, a auditoria verificou situação grave consistente no atraso de até um ano para a realização de pedido do medicamento objeto da decisão judicial, apesar de existir a medicação no estoque da Cefarba.

Tal situação se revela grave à medida que ocorre atraso no fornecimento de medicação determinada por decisão judicial, apesar de existir a medicação no estoque, fato esse que revela, no mínimo, a falta de acompanhamento, pela Sesab acerca do efetivo cumprimento das decisões judiciais.

alertou para o fato de várias medicações objeto de decisão judicial e constantes na Cefarba não são fornecidos imediatamente, mas apenas após a compra de novo lote.

Tal fato demonstra que, nesses casos, as entradas registradas em estoque

De acordo com a auditoria, em torno de 30% dos casos analisados, foi verificado estoque zero na Cefarba à época do registro de entrada da ordem judicial, fazendo-se necessária a solicitação de compra para o devido abastecimento.

Conforme pontuado pela auditoria, em que pese a existência de banco de dados contendo atas de registro de preços válidas, a falta de recursos financeiros para a manutenção de estoque na Central Farmacêutica do Estado, contribui para a postergação do atendimento das demandas judiciais.

Ainda quando existe estoque e a medicação é disponibilizada, os autos dão conta da ocorrência de falhas na distribuição desses medicamentos evidenciado por falhas no preenchimento de "Notas de Fornecimento", o que revela prejuízos ao controle eficaz de tais bens.

Contribui ainda para a falta de controle efetivo dos estoques de medicamentos, a

ocorrência de falhas de controle na dispensação dos medicamentos no ato de entrega do medicamento ao paciente.

Essas falhas prejudicam o controle de medicamento para fins de aquisição, armazenamento e entregas, levando muitas vezes ao aumento do prazo de cumprimento das decisões judiciais referentes à concessão de medicamentos o que causa graves prejuízos aos pacientes.

h) Ausência de Atendimento a Ordem Judicial

A auditoria apontou a ocorrência de três casos em que as decisões judiciais não foram cumpridas até o encerramento dos trabalhos. Cumpre salientar que o não atendimento a ordem judicial pode levar a sanções como a prisão do responsável pelo descumprimento dessa ordem.

Desse modo, a Sesab deve adotar mecanismos aptos a garantirem o cumprimento dessas ordens judiciais com a maior brevidade possível.

3) Deficiências na Estrutura Física da Saftec/Sesab; Condições Inadequadas de Armazenamento de Medicamentos

Pontos graves abordados pela auditoria foram aqueles que citaram ausência de condições adequadas de trabalho em diversos setores da Saftec, mesmo naqueles reformados recentemente, bem como no armazenamento de medicamentos.

De acordo com as informações contidas nos autos, a Sesab transferiu, por necessidade de ampliação do espaço físico para o armazenamento e distribuição de medicamentos e demais insumos inerentes à assistência farmacêutica para todos os municípios do Estado da Bahia, transferiu, em 2011, suas atividades para dois galpões situados no bairro de Porto Seco Pirajá.

Em visita a essas unidades, os auditores constatou a persistência de irregularidades já detectadas em auditorias anteriores, notadamente aquelas decorrentes do descumprimento da Portaria nº 802/1998, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), quanto ao controle sanitário na distribuição, transporte e armazenamento de produtos farmacêuticos. São elas:

I - Inadequação da ventilação dos galpões de armazenamento dos medicamentos, acarretando elevação inapropriada da temperatura ambiente para acima do limite de 25° estabelecido pelos fabricantes – tal irregularidade se revela muito grave à medida que a elevação da temperatura ambiente para acima do recomendável pode levar à inutilização do medicamento. É que quando submetido a altas temperaturas os medicamentos podem sofrer alterações no seu princípio ativo que podem levar à redução ou até perda da sua eficácia. Diante disso, corre-se o risco de estar fornecendo verdadeiros “placebos” para a população, tendo em vista que muitas dessas medicações podem estar com eficácia comprometida.

É preciso que haja uma correção imediata dessa situação, e uma análise acerca das medicações armazenadas para que seja verificado se o aumento de temperatura levou à ineficácia desses produtos armazenados.

II - Inobservância às normas das Portarias nºs 344/1998 e 06/1999 da Anvisa quanto aos requisitos de segurança das dependências em que se encontravam armazenados parte dos medicamentos controlados, com risco de desvio, principalmente face a possibilidade de seu acesso por terceiros não autorizados – tal fato se revela muito grave à medida que prejudica o controle desses medicamentos, não apenas quanto ao uso por terceiros, sem receita médica, como também pode resultar em danos ao erário, por perda de medicamentos, e, além disso, privar aqueles que necessitam do medicamento por redução do estoque, tendo em vista que o fornecimento de medicamentos já é em muito prejudicado pela falta destes na Farmácia Central.

III - Subdimensionamento das duas câmaras frias para armazenamento dos medicamentos termolábeis, decorrente da sua superlotação, acarretando sua disposição de forma desordenada além de risco de contaminação dos produtos inclusive pela precariedade do estado de conservação do mobiliário utilizado – tal situação, tal como a citada no item I, além

[Handwritten signature]

de descumprir norma atinente ao tema, põe em risco a vida dos usuários tendo em vista que, conforme já apontado, o mau condicionamento de medicamentos pode levar à redução e até perda da sua eficácia motivo pelo qual essas irregularidades devem ser sanadas de forma emergencial devendo a Sesab adotar as medidas cabíveis imediatamente.

4) Falhas nos controles de Distribuição/Dispensação de Medicamentos

A auditoria apontou ainda falhas deficiências nos controles de almoxarifados tendo em vista que estes utilizam o sistema integrado (Sigaf) apenas para fins de pedidos de medicamentos para o nível central, não existindo módulo referente à dispensação o que inviabiliza um acompanhamento tempestivo e eficiente dos estoques e de possíveis remanejamentos de medicamentos entre as unidades.

A Sesab não dispõe atualmente de um sistema integrado para controle de medicamentos, ao invés disso, cada unidade possui seu próprio sistema de controle, que impede a comunicação com as demais unidades o que impede, conforme bem pontuado pela auditoria, a utilização de quaisquer parâmetros para fins de análise global, bem como a gestão racional de estoques para suprimento de faltas específicas em determinadas unidades, o que de certo contribuiria para evitar perdas e reduzir o tempo de fornecimento de alguns medicamentos aos usuários.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) que este Tribunal **Determine** à SAFTEC que promova uma adequação nos seus procedimentos aptos a evitarem falhas nos controles e registros contábeis;

b) que este Tribunal **Determine** aos gestores da SAFTEC adotem procedimentos com vistas a

[Handwritten signature]

garantir os pagamentos aos fornecedores dentro dos prazos estabelecidos em lei de modo a evitar atrasos nas entregas de insumos e medicamentos essenciais;

c) que seja **Determinado** à SAFTEC/SESAB que engendre esforços aptos de modo a garantir o cumprimento das demandas judiciais tendo em vista a premente necessidade dos pacientes contemplados nessas ordens judiciais;

d) que a SESAB **adote medidas** para corrigir a divergência de informações entre os órgãos responsáveis pela compra e distribuição de medicamentos, notadamente no que se refere ao cruzamento de dados entre esses órgãos, de modo a conferir maior agilidade na compra e distribuição desses insumos e evitar desperdícios;

É o parecer.

Salvador, 18 de maio de 2016.



MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS
ENCAMINHE-SE
Gab. Exmo. Sr Cons Relator
EM 20109116