Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/013886/2017
Interessada	-	Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Objeto	-	Inspeção para apurar a veracidade da falta de medicamentos, prejuízo na locação de imóvel na Avenida Paulista e falta de médicos, conforme noticiado pelo Senhor Sandro Xavier Bezerra

3.210ª Sessão Ordinária

INSPEÇÃO. SMS. Apurar a veracidade da falta de medicamentos, médicos, e prejuízo na locação de imóvel. 1. Falhas críticas no abastecimento e controle de estoque. 2. Necessidade de maior rigor no planejamento das aquisições, no controle do consumo e na gestão de estoque. 3. Proposta de verificação da situação atual do abastecimento de medicamentos, controle de consumo e de estoques das unidades hospitalares anteriormente vinculadas à Autarquia Hospitalar Municipal. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente inspeção para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em propor ao Relator da matéria afeta à Secretaria Municipal da Saúde, Conselheiro EDUARDO TUMA, que acatou a proposta, que faça verificação relativa à situação atual do abastecimento de medicamentos, controle de consumo e de estoques das unidades hospitalares anteriormente vinculadas à Autarquia Hospitalar Municipal.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e do Acórdão resultante à Secretaria Municipal da Saúde.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após as providências de praxe, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 6 de abril de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
MAURÍCIO FARIA – Relator

/lsr

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO FARIA – RELATOR

Processo:	**TC/013886/2017**
Origem:	Autarquia Hospitalar Municipal – AHM (extinta)
Interessado:	Sandro Xavier Bezerra
Objeto:	Apuração de conteúdo específico de denúncia interposta neste Tribunal de Contas do Município, circunscrita à suposta falta de medicamentos no âmbito da Autarquia Hospitalar Municipal.

INSPEÇÃO. DENÚNCIA DE FALTA DE MEDICAMENTOS. Falhas críticas no abastecimento e controle de estoques. Necessidade de maior rigor no planejamento das aquisições, no controle do consumo e na gestão de estoque. EXTINÇÃO DA AHM. DETERMINAÇÕES À SMS: PROPOSTA AO ATUAL RELATOR DA FUNÇÃO SAÚDE.

Egrégio Plenário,

Trago a julgamento o TC/013886/2017, consistente em inspeção instaurada para apuração de conteúdo específico de denúncia apresentada a este Tribunal de Contas do Município por Samuel Xavier Bezerra, circunscrita à suposta falta de medicamentos no âmbito da Autarquia Hospitalar Municipal.

Em apertada síntese, o Denunciante sustentou haver irregularidades atinentes à: (i) falta de medicamentos nas unidades hospitalares da Autarquia Hospitalar Municipal; (ii) locação de imóvel na Avenida Paulista com custo muito alto e instalações inadequadas; (iii) falta de médicos.

Quanto aos pontos suscitados, foi verificado que somente o item (i) deveria ser apurado, visto que a locação do imóvel referida no item (ii) era objeto de apuração em processo apartado (TC/002327/2018) e a falta de médicos estaria em vias de ser suprida pela abertura de concurso à época.[1] Para apuração, então, da falta de medicamentos, esta Relatoria determinou a instauração de inspeção e formulou quesitos.[2]

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, por meio da Coordenadoria IV,

---

[1] Edital 001/AHM/2017, contando com 235 vagas para cargo efetivo de médico, conforme publicação no DOC 17/10/2017, pp. 62-82.

[2] Quesitos formulados pela relatoria (fls. 17): a) obtenção do relatório aludido pela denúncia junto ao Serviço de Farmácia da Secretaria Municipal da Saúde; b) levantamento de histórico do estoque dos 79 medicamentos e insumos listados por mês, nos últimos 5 anos no âmbito da AHM; c) levantamento do consumo mensal dos 79 medicamentos e insumos listados por mês, nos últimos 5 anos no âmbito da AHM; d) análise da evolução dos quantitativos de estoque e consumo apurados; e) elaboração da curva de experiência ABC (ou análise de Pareto ou regra 80/20), categorizando os estoques determinando quais são os medicamentos/insumos mais importantes para a AHM (de maior consumo) e se as aquisições realizadas são adequadas para suprir as necessidades das unidades de saúde pertencentes à AHM; f) levantamento, por amostragem estatisticamente relevante, junto às unidades que compõem a AHM, de episódios de desabastecimento, anotando-se a frequência e o medicamento ou insumo faltante.

realizou verificações *in loco* e documentais, apresentando Relatório inicial com os seguintes apontamentos:[3]

4.1. *A relação de 79 medicamentos constantes na denúncia refere-se especificamente ao Hospital Tide Setúbal, na semana do dia 20.11.17, apesar de a denúncia alegar que a lista havia sido enviada pelos hospitais, como um todo. Cada unidade hospitalar elabora lista semanal contendo os medicamentos faltantes ou em estado crítico em seu estoque (item 3.2.1);*

4.2. *Quanto aos 79 medicamentos, em dezembro de 2017, 20 estavam abastecidos para um período superior a 2 meses, 11 possuíam estoque zerado e 48 estavam com estoque insuficiente para 2 meses de CMM. Em 52 casos, a AHM informou que havia licitação em andamento. Em 03 casos, a AHM informa que o medicamento foi retirado do mercado nacional (item 3.2.1);*

4.3. *A relação de medicamentos existentes em estoque disponibilizada no website da AHM não se coaduna com os dados apresentados em tabela Excel, o que demonstra fragilidade no controle (item 3.2.2.1);*

4.4. *O sistema CETIL não é suficiente para suprir as necessidades da Autarquia e das unidades que a compõem, resultando em um controle de estoque de medicamentos falho, feitos através de tabelas consolidadas manualmente, o que possibilita a ocorrência de erros de preenchimento ou fraudes (item 3.2.2.1);*

4.5. *A reapresentação de tabela de consumo pela AHM, em decorrência de problemas de consolidação e a falta de dados por erros no preenchimento da tabela demonstram que o controle do estoque é falho e que a falta de sistema informatizado e gerencial resulta em dados inconsistentes (item 3.2.2.2 e 3.2.2.3);*

4.6. *A utilização de uma base de dados em Excel em detrimento a um sistema de informações devidamente parametrizado, além de resultar em falhas de controle, traz riscos à segurança das informações, pois nessa base de dados não há a definição de perfis de acesso atrelada à proteção por senhas ou o registro de quando e quem realizou as alterações de dados (item 3.2.2.2);*

4.7. *A falta de procedimento adequado para o remanejamento de medicamentos acarreta uma série de problemas, tais como o custo de deslocamento, a utilização de transportes inadequados, o tempo despendido pelos funcionários que são desviados da sua função precípua e o risco de demora ao tratamento dos pacientes (item 3.2.2.2);*

4.8. *Não existe controle consolidado de entradas de medicamento (aquisição, doação) no sistema, tampouco em Excel. Cada hospital da AHM insere no sistema os dados de entrada de medicamento (item 3.2.2.3);*

4.9. *O envio semanal de listas de medicamentos zerados e críticos pelas unidades para a AHM demonstra que a ocorrência de desabastecimentos é rotineira em todas as unidades hospitalares da AHM (item 3.2.3);*

4.10. *É necessário definir uma metodologia adequada do cálculo de CMM que retrate a demanda real das unidades e um procedimento pré-determinado para a atualização do consumo (item 3.2.3);*

4.11. *Não houve divergência significativa entre os percentuais da curva ABC e as aquisições de medicamentos realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2017 (item 3.2.4).*

---

[3] Para fins de clareza, reproduzimos a numeração de itens empregada pelo Relatório de Auditoria.

Por fim, a Auditoria registrou que houve proposta de determinações na análise das contas da Autarquia Hospitalar Municipal dos exercícios de 2015 e 2016 para que a entidade: *"Adote sistema informatizado de controle estoques confiável, seguro e adequado às necessidades da entidade"* e *"Aprimore os controles internos dos almoxarifados/estoques da AHM, sanando as diversas falhas detectadas quanto ao sistema informatizado, à reposição dos estoques, às condições de armazenamento e à movimentação de materiais e de medicamentos"*. [4]

Seguindo o trâmite processual de instrução, foram encaminhados os autos à Assessoria Jurídica de Controle Externo, que examinou os apontamentos trazidos pela Especializada e considerou não haver questões de natureza jurídica a acrescer, tendo sido cumprida a determinação inicial desta Relatoria.

A fim de assegurar a garantia constitucional de exercício do contraditório e da ampla defesa, a Origem foi intimada a se manifestar.

A Autarquia Hospitalar Municipal apresentou manifestação em que trouxe os seguintes esclarecimentos:
a) encontra-se em desenvolvimento pela PRODAM um sistema para substituir o CETIL, que possui inadequações;
b) o novo sistema será um sistema de suprimentos completo, que possibilitará, além do controle de estoque, a consolidação dos dados e a extração de relatórios gerenciais, o que trará maior segurança ao controle interno e evitará desvios e desperdícios;
c) o descompasso entre os dados do CETIL e das tabelas Excel se dá porque há uma rotina de geração de balancetes que trava o sistema e retrata a situação de um determinado momento, enquanto continuam a ser inseridos dados nas planilhas.
d) estão sendo efetivadas providências para que haja aquisição prévia e formação de estoques para 03 meses nas unidades hospitalares.

Retornando os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para análise das defesas apresentadas, a Coordenadoria IV ratificou integralmente as conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção formulado, visto que a Origem não refutou os apontamentos realizados e informou providências que estariam em desenvolvimento para a solução dos problemas encontrados.

Continuando a instrução dos autos, a Assessoria Jurídica de Controle Externo afirmou que as constatações da Equipe Técnica não foram refutadas pela Origem e que a inspeção se encontrava em condições de ser submetida a julgamento.

Seguindo o trâmite processual, a Procuradoria da Fazenda Municipal ponderou que a questão enfrentada – fornecimento de remédios – é complexa, pois isso está submetido ao mercado de medicamentos, que pode causar um desabastecimento momentâneo. Ressaltou, todavia, que a Origem possui conduta diligente, buscando resolver os problemas constatados, em especial, com a aquisição de um novo sistema para substituir o CETIL. Concluiu pleiteando, face à natureza instrumental e adjetiva do presente processo de fiscalização, que a

[4] Conforme informações constantes dos TC/003633/2016 e TC/002790/2017.

presente inspeção seja conhecida e registrada, com o encaminhamento de eventuais recomendações que a Corte julgar cabíveis.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria-Geral se manifestou no sentido de que o objetivo do procedimento de fiscalização foi alcançado, pois o conteúdo específico da denúncia – falta de medicamentos – foi devidamente apurado e analisado pelos Órgãos Técnicos. Finalizou seu pronunciamento indicando que a inspeção se encontra em condições de ser submetida à apreciação do Plenário, sem prejuízo das determinações e recomendações que se fizerem necessárias.

V O T O

O objetivo principal da presente Inspeção consistiu em verificar a ocorrência de falta de medicamentos nas unidades hospitalares então administradas pela Autarquia Hospitalar Municipal, que foi extinta pelo art. 45 da Lei Municipal nº 17.433/2020.

É possível constatar da instrução dos autos a existência de envio semanal de listas de medicamentos zerados e críticos pelas unidades hospitalares para a Autarquia Hospitalar Municipal, o que demonstrou a ocorrência rotineira de desabastecimentos em todas as unidades hospitalares (item 4.9). Partindo da lista de 79 medicamentos/insumos apresentada pela denúncia inicial, foi verificado que apenas 20 itens possuíam um estoque para um período superior a 2 meses de consumo médio mensal, e que 48 itens apresentavam estoque insuficiente para atender a 2 meses de consumo médio mensal (item 4.2).

A análise gráfica constante do Anexo II do Relatório de Auditoria (fls. 78/88), realizada sobre os dados de estoque e consumo dos medicamentos, disponíveis para os exercícios de 2016 e 2017, para todas as unidades da Autarquia Hospitalar Municipal, também materializa essa constatação, já que dela se verificam medicamentos com estoques muito abaixo do consumo ou mesmo zerados. Especificamente em abril de 2017 é possível constatar uma queda acentuada de 43 dos 79 medicamentos que foram objeto de análise, o que representa aproximadamente 54% da amostragem.

Paralelamente a isso, a pedido desta Relatoria, para a instrução dos autos, foi elaborada pela Auditoria a Curva ABC, que é uma ferramenta que serve para verificar a relação entre o estoque e a demanda, no caso dos medicamentos e insumos analisados. Como não houve divergência significativa entre os percentuais da curva ABC e as aquisições de medicamentos realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2017 (item 4.11), é possível afirmar que a Autarquia Hospitalar Municipal comprava os itens necessários, mas não necessariamente no momento ideal, qual seja, antes que o estoque atingisse níveis críticos ou mesmo já não houvesse mais estoque do item.

A principal causa para esse descompasso, da aquisição do item apenas quando este está em falta ou com estoque muito baixo, está no fato de que a Autarquia Hospitalar Municipal não mantinha dados históricos de consumo confiáveis. Havia várias falhas nos controles,

efetuados por um sistema obsoleto (CETIL) e planilhas avulsas, o que prejudica o cálculo do consumo médio mensal e a própria programação de aquisições, o que expõe as unidades hospitalares aos riscos de desabastecimento verificados.

Portanto, é necessário que haja providências para aperfeiçoar a gestão da aquisição de medicamentos e todo o fluxo de estoque, a fim de que os altos riscos apresentados sejam mitigados e não haja eventual prejuízo no atendimento à população.

Nesse sentido, tenha-se presente que o fim da vigência da Lei Federal nº 8.666/93 se aproxima e a Lei Federal nº 14.133/21 é muito mais rigorosa com a fase interna da licitação e o planejamento das compras, impondo a elaboração de um plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades. Para além do planejamento, o fluxo do estoque e do consumo também devem ser devidamente monitorados, para o que a Autarquia Hospitalar Municipal informou que havia uma contratação de um sistema novo junto à PRODAM.

No entanto, não há nos autos informação se o sistema foi efetivamente desenvolvido e implantado e, ao mesmo tempo, como mencionado no início deste voto, a Autarquia Hospitalar Municipal foi extinta e todos os seus serviços de saúde foram absorvidos pela Secretaria Municipal da Saúde (art. 47, § 3º da Lei Municipal nº 17.433/2020), que pode haver, ou não, implementado as ações necessárias.

Em razão disso, e do fato de que a Relatoria da Secretaria Municipal da Saúde atualmente se encontra distribuída ao Conselheiro Eduardo Tuma, deixarei de fazer determinações, mas encaminharei os resultados da presente Auditoria à Secretaria Municipal da Saúde e proporei ao Relator que faça verificação sobre este tema.

Diante do exposto, **CONHEÇO DA PRESENTE INSPEÇÃO PARA FINS DE REGISTRO** e **PROPONHO** ao Relator da Secretaria Municipal da Saúde que faça verificação relativa à situação atual do abastecimento de medicamentos, controle de consumo e de estoques das unidades hospitalares anteriormente vinculadas à Autarquia Hospitalar Municipal.

INTIME-SE a Secretaria Municipal da Saúde, encaminhando-se cópia do presente voto e do acórdão resultante.

Após as providências de praxe, **ARQUIVEM-SE** os autos.

Plenário Conselheiro **PAULO PLANET BUARQUE, 06 de abril de 2022.**

MAURICIO FARIA

Conselheiro

CRB