



RELATÓRIO DE AUDITORIA 05/2015

Paranaíta 23 de Abril de 2015

Aos Auditores da Saúde

VALDECIR CORREIA PAZ E MARINES DE SOUZA

c/cópia: Ao Prefeito e Secretária de Saúde

Assunto: Avaliação dos Controles Internos em nível de atividade – Logística de Medicamentos

Prezado(a) Senhor(a),

Em atendimento à determinação contida no Ofício 07/2015 – UCI, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na Unidade Auditada – Farmácia Central do Município, no período de 18 de Março a 10 de Abril de 2014.

I. ESCOPO

Os trabalhos foram realizados na Sede da Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. De acordo com o escopo definido pela equipe de auditoria, e em face dos nossos exames, realizados por amostragem, foram efetuadas as seguintes análises:

- Sistema de Controle Interno - Avaliação da estrutura de controles internos em nível de atividade, qual seja, a área de logística de medicamentos, abordando aspectos essenciais relacionados às atividades de controle aplicadas sobre uma amostra de processos, abrangendo as categorias de objetivo operacionais e de conformidade da área avaliada.

II. RESULTADO DOS TRABALHOS

Com base em elementos de conhecimento prévio sobre a unidade auditada e ainda, considerando o Planejamento Anual de Auditoria Interna do Município, apresenta-se a seguir o resultado dos trabalhos de avaliação dos controles internos.



AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

Controles internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

A avaliação de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. (Acórdão nº 411/2013 – TCU – Plenário)

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

Com objetivo de avaliar a estrutura de controles internos instituída pela prefeitura de Paranaíta-MT, com vistas a garantir que os objetivos estratégicos do ciclo da Assistência Farmacêutica sejam atingidos, foi analisado o componente do controle interno denominado atividades de controle.

Atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da prefeitura que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos da área supracitada, cujos resultados estão diretamente relacionados com as fragilidades que resultaram nas constatações demonstradas neste relatório:

a) Deficiências na formalização dos procedimentos

Dentre os controles preventivos inerentes as atividades de controle, destaca-se a formalização de procedimentos, uma vez que todas as atividades importantes devem ser documentadas de forma completa e precisa, a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão.



As unidades devem atender as normas e orientar seus servidores os procedimentos adotados, evitando falhas na execução e prejuízos com retrabalho.

O não cumprimento da Instrução Normativa nas atividades de seleção de medicamentos, programação de compras, aquisição (licitação e contratos), recebimento, armazenamento, controle, distribuição e dispensação, podem levar à execução errônea das atividades e retrabalhos e resultar em danos financeiros ou prática de atos ilegais advindos de seleção inadequada de medicamentos, aquisições mediante dispensas ou inexigibilidades indevidas, compras subestimadas ou superestimadas de medicamentos, falhas nos procedimentos licitatórios, e assinatura de contratos irregulares, falhas no acompanhamento e fiscalização dos contratos, bem como condições inadequadas de armazenamentos.

b) Deficiências na execução dos controles legais

Os controles legais são instrumentos de controle preventivo, que, devido a sua importância na prevenção de erros e falhas e desvios, foram inseridos na legislação. Trata-se de um conjunto de regras, descrito na lei ou em normativos infra legais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores. Estas regras são essenciais para o controle, sendo obrigatórias para toda a administração pública. A sua inobservância configura irregularidade, demandando correção imediata por parte da entidade.

Após análise das etapas do ciclo da assistência farmacêutica executadas pela Secretaria de Saúde de Paranaíta –MT foram constatadas as seguintes deficiências na execução dos controles legais:

b.1) Existe no plano municipal de saúde o item 3.3 que trata do “*suporte profilático e terapêutico*”, esse que é parte do capítulo 3 que trata da “*análise da atenção integral a saúde*”, mas não com capítulo específico para assistência farmacêutica, podendo resultar na aquisição de medicamentos sem definição da programação anual das ações e serviços de saúde (Lei nº 8.142/90);

b.2) Inexistência de estudos de perfil epidemiológico e nosológico, de modo a orientar a elaboração da relação municipal de medicamentos (Acórdão TCU nº 1.459/2011 – Plenário);

b.3) Falta de controle de demanda reprimida (não atendida), podendo ocasionar falta de medicamentos importantes para a população, prejudicando a adesão ao tratamento e consequentemente a resolubilidade terapêutica (Acórdão TCU nº 1.459/2011 – Plenário);

b.4) Programação de compra de medicamentos da prefeitura de Paranaíta- MT elaborada com base nos dados históricos de consumo, e leva em consideração o perfil epidemiológico do município apenas com base em reuniões com profissionais da saúde, pois não existe estudo epidemiológico físico e formalizado. Não tem controle da demanda não atendida de cada produto, sazonalidades, entre outros fatores (Acórdão TCU nº 1.459/2011 – Plenário);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAÍTA

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 03.239.043/0001-12

Trabalhando por uma Paranaíta melhor para todos.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO



b.5) Deve ser utilizada incondicionalmente a padronização do TCE-MT de nomenclatura e unidades de fornecimento dos medicamentos adquiridos pela prefeitura para atender ao programa farmácia básica, o que evita a multiplicidade de esforços para contratação semelhante e conseqüente esforço desnecessário para elaborar especificações da contratação (art. 15 da Lei nº 8.666/93);

b.6) Ausência de normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, que pode levar a estimativas inadequadas, com conseqüente utilização de parâmetro inadequado para julgamento das propostas de preços (Lei nº 8.666/93);

b.7) Licitação para aquisição de medicamentos realizada com editais não padronizados, levando a multiplicidade de esforços com conseqüente esforço desnecessário para elaboração de editais e possibilidade de repetição de erros, ante o reaproveitamento de editais (art. 115 da Lei nº 8.666/93);

b.8) Sobrepreço na aquisição de medicamentos da Farmácia Básica dos 10 itens analisados em comparação com a CGU e com o Município de Carlinda-MT. (Portaria nº 4.217, de 28 de dezembro de 2010, Revogada pela PRT nº 1555/GM/MS de 30.07.2013).

b.9) Condições de Armazenagem dos medicamentos parcialmente adequadas, alguns medicamentos estão próximos das paredes e uns dos outros (Acórdão 476/2011 – Plenário);

b.10) Ausência de realização de inventário físico periódico e confrontação entre os receituários arquivados nas UBS e suas fichas de estoque (Acórdão 476/2011 – Plenário);

b.11) Controle de estoque deficiente resultando em prejuízo ao erário em decorrência da existência de medicamentos com prazo de validade vencido no PSF IV (por amostragem: 04 comprimidos de Paracetamol 500 MG);

Os controles positivados pela lei, normativos infra legais, ou, ainda, em jurisprudência consolidada do TCU ou dos tribunais superiores foram criados para elevar a segurança de que os princípios da administração pública sejam observados na execução do ciclo da assistência farmacêutica, incluindo suas aquisições e contratações. Assim sendo, sua inobservância e o conseqüente desvirtuamento caracterizam-se como irregularidades que podem ocasionar má prestação dos serviços públicos, especialmente em razão da não disponibilização dos medicamentos necessários à população, além de poder acarretar prejuízos ao erário.

c) Deficiências/ausência de controles preventivos de fraudes e conluio

Diversas atividades específicas do controle podem ser eficazes na prevenção de fraudes e abusos, tais como a análise circunstanciada dos licitantes, das propostas e das alterações contratuais e a verificação das cláusulas contidas nos editais, a fim de evitar direcionamento, fracionamento do objeto ou jogo de planilha.

Em análise dos processos licitatórios realizados para aquisição de medicamentos objeto da amostra (Pregão Presencial nº 056/2014 e 065/2014), constatou-se que a prefeitura de



Paranaíta dispõe de rotinas de verificação dos documentos de habilitação e propostas de preços das licitantes, ou seja, verifica os possíveis relacionamentos que possam comprometer o caráter competitivo dos certames licitatórios (endereço, sócios, telefone e/ou e-mail comuns; sobrenomes comuns de sócios/administradores; área de atuação incompatível; data de constituição ou de registro na Junta Comercial próximo da data do certame; sócios com parentesco com servidores da prefeitura; propostas com mesmo padrão de apresentação, mesmas características de abreviação e pontuação e mesmos erros ortográficos ou gramaticais; etc.), realiza consulta para verificar a ocorrência de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar, especialmente o Cadastro Específico de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, porém não realiza as consultas junto ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa do CNJ e Cadastro de Inidôneos do TCU.

d) Deficiências nos controles gerenciais/acompanhamento das atividades

O controle gerencial é uma importante ferramenta que visa levar a organização a atingir seus objetivos institucionais. Um controle gerencial eficaz tem por objetivos:

- a) produzir informações que possibilitem aos gestores a tomada de decisões, para que a organização atinja os seus objetivos;
- b) avaliar o desempenho da organização na execução das suas atividades meio e fim, tomando como parâmetros os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista os seus objetivos;
- c) avaliar o desempenho dos setores administrativos tendo em vista as suas finalidades organizacionais;

- d) avaliar a execução das ações planejadas e programadas para o período.

Dentre as avaliações de um sistema de controle gerencial, pode-se destacar aquela relacionada ao acompanhamento processual por meio de sistema das fases da licitação, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular.

Em análise dos controles internos do departamento de licitação da prefeitura de Paranaíta foi verificado que existe um acompanhamento processual que permita conhecer o tempo médio gasto em cada etapa do processo licitatório, quais as licitações paralisadas por impugnações administrativas e judiciais, número de licitações realizadas por responsável (pregoeiro ou comissão de licitação), licitações realizadas por modalidade, entre outros.

Processos licitatórios são complexos e demandam um prazo relativamente longo para se completarem. Se não há um sistema de planejamento gerencial, nos vários níveis da entidade, é quase certo que haverá problemas no estoque de medicamentos e aquisições feitas sem seguir os procedimentos adequados.

Somente com um controle gerencial eficaz poderá a Secretaria de Saúde se organizar de forma a estabelecer um cronograma de compras, completando os processos licitatórios tempestivamente, sem interrupções na dispensação de medicamentos nem atropelos de última hora.

e) Ausência de segregação de funções

A segregação de funções ou atividades, princípio básico de controle interno e essencial para a sua efetividade, consiste na separação de atribuições ou responsabilidades das



funções consideradas incompatíveis entre diferentes pessoas. Funções são consideradas incompatíveis quando é possível que um indivíduo cometa um erro ou fraude e esteja em posição que lhe permita esconder o erro ou a fraude no curso normal de suas atribuições. Esta atividade de controle preventiva diminui a probabilidade de que erros, impropriedades ou irregularidades ocorram e não sejam detectados.

Em análise dos processos licitatórios realizados pela prefeitura de Paranaita, constatou-se que há uma distribuição das atividades entre a equipe do departamento de licitação de modo não sobrecarregar um único servidor. Mas na farmácia central identificamos que a farmacêutica faz a cotação de preços para licitação, encaminha o pedido de medicamentos junto ao departamento responsável pela compra, faz o recebimento dos medicamentos licitados, distribui nas unidades (PSFs e Hospital) e controla o estoque dos medicamentos na farmácia central. O controle de estoque nas unidades (PSFs e Hospital) é de responsabilidade das unidades.

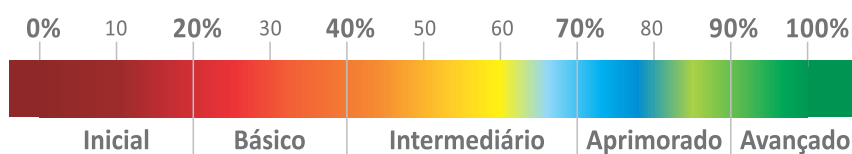
A não identificação das funções ou atividades incompatíveis e a consequente implementação de políticas de forma a estabelecer a separação para o exercício destas funções sujeita a instituição a não detecção de eventuais erros e impropriedades na execução dos processos de trabalho com possíveis prejuízos financeiros.

Ademais, para se obter uma avaliação global do nível de maturidade dos controles internos da atividade da assistência farmacêutica no município de Paranaita, foi obtida a média geral da atividade, calculada dividindo-se o total de quesitos atendidos pela prefeitura frente ao total de quesitos possíveis para cada critério de análise presente na Matriz de Riscos e Controles elaborada pela equipe de auditoria. Ao final da avaliação, foi obtida a média geral da atividade.

Ressalta-se que as atividades relevantes e os objetivos das atividades do ciclo da assistência farmacêutica, bem como os riscos capazes de afetar a concretização desses objetivos foram identificados previamente pela equipe de auditoria, haja vista que tais processos são de conhecimento comum. Pode-se concluir que o ciclo da assistência farmacêutica compreende, com base na legislação que rege o programa, a seleção, programação, aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação.

De acordo com o percentual de pontos obtidos frente ao total de pontos possíveis, foi atribuído, para fins de definição do nível de maturidade dos sistemas controles internos do município de Paranaita, o conceito da escala já utilizado pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União em trabalhos similares, conforme apresentado a seguir:

1. Gráfico 1 – Nível de maturidade dos controles internos



Fonte: Acórdão TCU n. 568/2014 - Plenário

Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Paranaita ficou enquadrada no nível de maturidade de controles intermediário, com 55% dos pontos possíveis, fato que coloca a



atividade em média probabilidade de ocorrência de impropriedades e/ou irregularidades capazes de impactar negativamente os objetivos almejados quando da execução das ações da assistência farmacêutica, sendo que, 54% dos pontos são oriundos da licitação, Ou seja, quanto maior for o nível de maturidade alcançado, menor será o seu risco residual de erros ou irregularidades na execução do programa, haja vista a relação inversamente proporcional entre controles internos e a ocorrência das mais diversas irregularidades. Face ao exposto, a análise em nível de atividades demonstra a necessidade de aperfeiçoamento dos sistemas controles internos no município de Paranaita no ciclo de assistência farmacêutica, em especial a aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação, o que pode ser alcançado com o comprometimento dos gestores, em implementar medidas tendentes a robustecer os controles internos administrativos, como forma de contribuir para o aprimoramento da gestão e o desempenho da administração municipal na execução do programa em análise.

CONCLUSÃO

A avaliação realizada abrangeu aspectos essenciais do componente atividade de controle da área de logística de medicamentos. As conclusões da equipe restringem-se aos elementos avaliados das atividades de controle relacionadas aos processos examinados e inspeções físicas realizadas.

Face ao exposto, essa Unidade de Controle Interno **RECOMENDA:**

- a) Implementar a Instrução Normativa sobre medicamentos, definindo os procedimentos a serem adotados na execução das principais atividades relacionadas ao ciclo da assistência farmacêutica (seleção, programação, aquisição, armazenamento, distribuição e dispensação) no município de Paranaita, com especial destaque para: 1) controle dos medicamentos vencidos, 2) previsão de identificação dos responsáveis pela execução, revisão e supervisão dos procedimentos (farmácia central, PSFs e Hospital);
- b) elaborar estudos de perfil epidemiológico e nosológico no município de Paranaita, de modo a orientar a elaboração da relação municipal de medicamentos;
- c) elaborar programação de compras de medicamentos levando em conta o perfil epidemiológico do município, demanda não atendida de cada produto, sazonalidades, entre outros fatores, além dos dados históricos de consumo, de modo a garantir que os medicamentos prescritos pelos médicos estejam disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde do município;
- d) padronizar as especificações dos medicamentos (nomenclatura e unidade de fornecimento), facilitando a obtenção de preços de referência, reaproveitamento de especificações e de editais;
- e) divulgar anualmente a relação de medicamentos aos médicos dos PSFs e no Hospital;
- f) implementar a Instrução Normativa sobre procedimentos de Licitação e contratos, estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da prefeitura, inclusive nos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAÍTA

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 03.239.043/0001-12

Trabalhando por uma Paranaíta melhor para todos.

UNIDADE DE CONTROLE INTERNO



casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço;

g) reformular o acompanhamento das etapas e prazos de duração da realização da licitação, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa e avaliar os obstáculos que possam impactar o andamento regular do processo licitatório;

h) adequar as condições de estocagem e conservação dos medicamentos conforme as boas praticas recomendadas pelo Ministério da Saúde;

i) realizar a contagem do estoque físico anualmente da farmácia central, bem como nas Unidades (PSFs e Hospital);

j) aprimorar o controle de estoque de segurança baseado na demanda do município.

k) efetivo acompanhamento dos **auditores da saúde** para atingir a máxima eficiência na farmácia central, nas farmácias do PSFs e Hospital, em todos os procedimentos e implementação que se fizerem necessários, como forma de contribuir para o aprimoramento da gestão.

TANIA MARIA ZANETTE
Secretária de Controle Interno
Decreto Municipal: 001/2013

FRANCIS REGIS LEON MIRON
Controlador Interno
Decreto Municipal: 088/2015