

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 10/2015

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS**, nos autos do Inquérito Civil Pulco n.º 014/2013, pelo Promotor de Justiça titular da 6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO, no uso de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 127, caput, e 129, II e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 1.º, 25, IV, *a*, e 27, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – n. 8.625/93 e no artigo 89, I, da Lei Complementar Estadual n. 51/2008, e:

CONSIDERANDO que o art. 127, da Constituição Federal, e os artigos 1.º, *caput*, e 70, § 1.º, 5.º, da Lei Complementar Estadual n.º 51/2008, conferem ao Ministério Público Estadual as atribuições e funções institucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, podendo, para tanto, expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 129, inciso II, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais, instaurar inquérito civil para a proteção dos direitos constitucionais e dos interesses difusos (artigo 129, inciso III, da CF, e artigos 60, incisos VI, *a* e *d*, e VII, da Lei Complementar Estadual n.º 051/2008);

CONSIDERANDO que a saúde é direito social constitucionalmente reconhecido (art. 6.º da CF/88), e são de relevância pública as ações e serviços de saúde (art. 197, da CF/88);

CONSIDERANDO, ainda, que a saúde, direito de todos e dever do Estado, será garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, na forma do artigo 196 da Constituição Federal;

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

CONSIDERANDO que as políticas, ações e serviços na área da saúde possuem um caráter especialmente preventivo, sem prejuízo dos serviços assistenciais, conforme estabelece o artigo 198, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que, no âmbito desta 6.ª Promotoria de Justiça de Gurupi-TO, foi instaurado o Inquérito Civil Público n.º 014/2013, a fim de apurar eventual falta de medicamentos, material de enfermagem e limpeza para atendimento nas Unidades de Saúde Pública do Município de Gurupi-TO;

CONSIDERANDO que os elementos colhidos durante a instrução do aludido Inquérito, em especial as auditorias realizadas pelas Secretaria Estadual de Saúde (Auditoria SI-SAUD/SES/ N.º 26/2012 e Relatório Final de Auditoria n.º 60/2013) denotam que a Secretaria Municipal de Saúde de Gurupi-TO adquire fármacos e outros insumos hospitalares, de expediente e limpeza, com ausência de planejamento das aquisições realizadas, bem como exerce controle deficitário quanto aos produtos já adquiridos, acarretando frequentes desabastecimentos das unidades de saúde do Município;

CONSIDERANDO, por outro lado, que essa mesma ausência de planejamento provoca o vencimento do prazo de validade de quantidade considerável de fármacos existentes nos estoques municipais;

CONSIDERANDO as informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Gurupi à Secretaria Estadual de Saúde quando da realização de auditoria no Fundo Municipal de Saúde no sentido de implantação de software de gestão e controle da aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares e, ainda, as informações corroboradas pela documentação encaminhada pela Secretaria Municipal de Saúde (OFÍCIO/GABSEC/SMS n.º 363/2015) no sentido de que referido sistema não foi efetivamente implantado;

CONSIDERANDO o teor das notícias veiculadas pela mídia local acerca da ocorrência de desabastecimento de unidades de saúde do Município de Gurupi-TO;

CONSIDERANDO, ainda, as informações da Secretaria Estadual de Saúde e Municipal de Saúde de, que após três anos da realização de auditorias no Fundo Municipal de Saúde de Gurupi, foram confirmadas diversas irregularidades envolvendo a correta armazenagem e dispensação de medicamentos, insumos e material de expediente às Unidades de Saúde, bem como a não adoção de procedimentos uniformes quanto à solicitação de material;

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

CONSIDERANDO, portanto, o lapso temporal transcorrido sem que se tenha notícias de grandes avanços na prestação de serviços de saúde no Município, especialmente no que toca ao planejamento e execução de ações na área, bem ainda no que se refere à aquisição e dispensação de medicamentos e;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de aprimoramento dos procedimentos licitatórios desenvolvidos na área da saúde e, sobretudo, das práticas executadas no âmbito da Administração Municipal e por seus servidores para que irregularidades já detectadas sejam sanadas e que outras sejam evitadas;

RESOLVE

RECOMENDAR ADMINISTRATIVAMENTE ao atual Prefeito Municipal de Gurupi-TO e à Secretária Municipal de Saúde de Gurupi-TO, ou quem vier a lhes substituir ou suceder no respectivo cargo, que adotem as providências necessárias para:

1 – elaboração de normas e/ou manuais definindo os procedimentos a serem adotados na execução das principais atividades relacionadas ao ciclo de assistência farmacêutica e requisição de materiais maneira geral: seleção, programação, aquisição, armazenamento e dispensação, com especial destaque para: a) os procedimentos que devem ser executados; b) os itens que devem ser verificados; c) dispositivos legais que tratam sobre a atividade; e d) previsão de identificação dos responsáveis por etapa dos procedimentos;

2 – elaboração imediata do Plano Municipal de Saúde, dedicando um capítulo específico à Assistência Farmacêutica;

3 – elaboração de estudos do perfil epidemiológico e nosológico no Município, de modo a orientar a elaboração da Relação Municipal de Medicamentos (REMUNE). Para tanto, sugere-se a leitura e aplicação do Manual “Assistência Farmacêutica para gerentes municipais”, publicado pela Organização Pan-Americana de Saúde em 2003 (disponível no sítio eletrônico da Organização);

4 – elaboração da Relação Municipal de Medicamentos – REMUNE, prevendo quais medicamentos serão adquiridos pela Secretaria Municipal de Saúde;

5 – divulgação da REMUNE entre os prescritores do Município, conscientizando-os sobre a importância de considerar a relação dos medicamentos por ocasião das prescrições;

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

6 – programação de compras de medicamentos e insumos levando em conta o perfil epidemiológico do Município, a demanda não atendida de cada produto, as sazonalidades, entre outros fatores, além de dados históricos (confiáveis) de consumo e, ainda, os prazos médios entre os pedidos de compra e a efetiva conclusão dos processos licitatórios, de forma a evitar de-sabastecimento, estabelecendo um nível de estoque mínimo, de modo a garantir que os medicamentos prescritos e materiais de expediente e insumos estejam disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde do Município;

7 – padronização das especificações dos medicamentos (nomenclatura e unidade de fornecimento), facilitando a obtenção de preços de referência, reaproveitamento de especificações e de editais. Para o atendimento desta medida sugere-se a leitura e aplicação do Manual “Padrão descritivo de medicamentos: Unidade Catalogadora do Catálogo de Materiais do Ministério da Saúde” publicado pelo Ministério da Saúde em 2011 e da seção “Catálogo de Materiais” constante do Portal Banco de Preços em Saúde;

8 – edição, disseminação e supervisionamento do uso de normativo estabelecendo procedimentos para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações da Prefeitura, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço, levando em conta a especificidade do mercado de medicamentos e insumos de saúde. Indica-se que na realização desta tarefa seja observada, a título de referência, a Instrução Normativa n.º 05/2014 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disponível no Portal Comprasnet;

9 – nos processos de aquisição de medicamentos e insumos, ao estabelecer critérios de preços unitários em processos licitatórios, conforme exigido pelo artigo 40, inciso x, da Lei n.º 8666/93, ou ao estabelecer a justificativa dos preços em processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, conforme exigido pelo artigo 26, inciso III, da mesma lei, a Secretaria de Saúde avalie não apenas os preços dos orçamentos de fornecedores, mas, também, avalie os preços constantes do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde e os preços praticados pela própria Secretaria em suas últimas aquisições do medicamento (deixando registrado no processo de aquisição as análises de preços efetuadas para cada medicamento), somente afastando-se de tais critérios de forma devidamente justificada. E para aplicação deste ponto, recomenda-se a utilização da curva de Pareto (curva ABC), de forma a ser efetuada uma análise mais aprofundada nas aquisições de medicamentos de maior valor total de aquisição (medicamentos classificados no grupo “A” da curva ABC) e a ser efetuada uma análise mais expedita nas aquisições de medi-

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

camentos de menor valor total (medicamentos classificados no grupo “C” da curva ABC)¹ ;

10 – realização de pesquisa, adaptação e difusão do uso de modelos de editais de licitação, atas de registro de preços e contratos de aquisição de medicamentos com elementos mínimos necessários ao cumprimento das normas aplicáveis ao processo de seleção e contratação de empresas pelo Poder Público;

11 – implementação do uso do Pregão Eletrônico para compras de medicamentos e insumos de saúde, considerando o potencial dessa metodologia em reduzir os efeitos de possíveis combinações prévias de fornecedores e aumentar o nível de concorrência. Sugere-se como ferramenta de processamento do pregão eletrônico a adoção do sistema Comprasnet, oferecido de forma gratuita a qualquer órgão público e que utiliza o mesmo catálogo de materiais adotado no Banco de Preços em Saúde e no sistema Hórus do Ministério da Saúde;

12 – a capacitação dos agentes públicos envolvidos nos processos de compras de medicamentos, materiais médico-hospitalares, de limpeza e expediente, especialmente quanto à pesquisa de preços, especificação dos produtos, elaboração do Termo de Referência e julgamento da licitação, com a participação efetiva da Controladoria Municipal em tal processo, bem como no monitoramento e avaliação dos controles internos adotados nas compras da Secretaria de Saúde. Sugere-se a busca de eventuais cursos fornecidos pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria Estadual da Saúde, além de eventuais palestras gratuitas com especialistas da área;

13 – a previsão em normativo do envolvimento formal e assunção de responsabilidade de uma equipe técnica especializada na área de assistência farmacêutica para apoiar a equipe de licitação nos processos que envolvam medicamentos e insumos da saúde, tanto nos processos licitatórios quanto nas compras diretas por dispensa ou inexibilidade;

14 – a verificação durante a fase de habilitação das empresas licitantes sobre a existência de registros impeditivos da contratação, pesquisando as bases de dados disponíveis de fornecedores inidôneos, a exemplo do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas da CGU, Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa do CNJ e da Lista de licitantes inidôneos do TCU;

15 – publicação e disseminação de normativo disciplinando procedimentos para emissão de pedido de compra ao fornecedor, controle de prazo de entrega e ato de recebimento

¹ Conforme conclui o Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 2.096/2013-Plenário em recomendação expedida à Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso.

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

dos produtos, estabelecendo responsabilidades e instrumentos de controle da efetiva entrega pelo fornecedor nas condições estabelecidas, conforme especificações do pedido, quantidades, lotes, validade, condições de transporte, condições de conservação do produto. Sugere-se, para tanto, a leitura e a aplicação: a) Manual “Assistência Farmacêutica para agentes municipais”, publicada pela Organização Pan-Americana de Saúde em 2003; b) “Manual de estruturação de almoxarifados de medicamentos e produtos para a saúde, e de boas práticas de armazenamento e distribuição” da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, 2003; c) Manual de “Assistência Farmacêutica na Atenção Básica: instruções técnicas para sua organização”, do Ministério da Saúde, 2006; e d) Procedimento Operacional Padrão – POP – Recebimento de medicamentos, do Consórcio Paraná Saúde;

16 – implantar, capacitar os usuários, disseminar e supervisionar o uso de sistema de controle informatizado de estoque de medicamentos no almoxarifado central e nas Unidades Básicas de Saúde que dispensam medicamento. Sugere-se a utilização do “Hórus”, Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica, distribuído gratuitamente pelo Ministério da Saúde, ou, o Sistema Integrado de Gerenciamento da Assistência Farmacêutica – SIGAF, desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais e também distribuído gratuitamente a qualquer órgão público. Independentemente do sistema implantado, o seu uso deve ser efetivo e alimentado com dados confiáveis, atendendo, ainda, à exigência legal de transferência de informações para a Base Nacional de dados da Assistência Farmacêutica;

17 – implantar mecanismos de controle de recebimento, estoque, distribuição e dispensação de medicamentos e materiais no Almoxarifado Central. Indica-se como referência o Manual “Assistência Farmacêutica para gerentes municipais”, publicada pela Organização Pan-Americana de Saúde em 2003;

18 – implantar boas práticas de dispensação no Almoxarifado Central e nas Unidades Básicas de Saúde. Sugere-se como referência as obras já citadas e também o documento “Diretrizes para estruturação de farmácias no âmbito do Sistema Único de Saúde”, publicado pelo Ministério da Saúde em 2009, aplicando-o, no que couber, à gestão de outros insumos e materiais diversos de medicamentos.

Concede-se o prazo de **90 (noventa) dias**, a partir do recebimento da presente recomendação, para comprovação da adoção completa das diretrizes/rotinas/princípios/regras/orientações acima delineados. Em que pese se tratar de prazo longo, ainda mais se considerada a data em que as graves irregularidades na área da saúde foram descobertas e apontadas, há de se ter em conta que a Administração Municipal aparenta ter dificuldades em alterar uma rotina de

6ª Promotoria de Justiça de Gurupi/TO

trabalho incorreta que restou bastante arraigada na atividade administrativa municipal. Alerta-se, por óbvio, que a concessão do referido prazo não exime a responsabilização dos gestores pelo cometimento de eventuais atos de improbidade no período, quando constatada a ilegalidade da conduta.

A presente recomendação, **que tem força de notificação**, será encaminhada imediatamente aos destinatários, que deverão responder, no prazo de **30 (trinta) dias**, a partir do recebimento da presente recomendação, se irão ou não acatar seus termos, declinando as razões pertinentes.

Chegando ao Ministério Público do Estado do Tocantins notícias concretas de descumprimento desta recomendação, serão adotadas as medidas judiciais cabíveis para correção das irregularidades e responsabilização dos agentes públicos responsáveis.

Esclarece-se, por fim, que a expedição da presente recomendação também tem por objetivo constituir em mora o seu destinatário, em caso de não acatamento, prefixando responsabilidades e demarcando o dolo do agente, podendo importar na adoção das medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis pelo Ministério Público².

Cumpra-se.

Gurupi/TO, 04 de novembro de 2015.

Marcelo Lima Nunes
-Promotor de Justiça-

2 “De qualquer modo, embora destituídas, por si só, de coercibilidade, é indubitável que as recomendações, quando devidamente fundadas em lei, representam importante instrumento de definição prévia de responsabilidade no campo administrativo, servindo como verdadeiros atos de constituição de mora ao administrador desidioso no trato da coisa pública. Com efeito, por seu intermédio, o Ministério Público não só exorta o agente a um *facere* e/ou *non facere* jurídicos como também o adverte quanto à violação de seu dever de probidade, aqui compreendido em sua dimensão mais ampla (v.g., violação aos princípios constitucionais da eficiência, moralidade, etc.), abrindo campo, deste modo, a uma possível responsabilização por improbidade administrativa.” (ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa*, 4. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 598)