

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO**

<b>Ordem de Serviço</b> 2023/02895	<b>e-TCM</b> <u>011548/2023</u>	<b>Período de abrangência</b> 01.01.19 a 31.07.23	<b>Período da realização</b> 14.09.23 a 17.10.23
<b>Área responsável (auditada)</b> Secretaria Municipal da Saúde (SMS)			
<b>Objeto de auditoria</b> DETERMINAÇÃO – Inspeção para apurar denúncias veiculadas em matérias jornalísticas acerca de irregularidades na distribuição de fraldas descartáveis, em seus aspectos quantitativos, qualitativos e operacionais.			
<b>Valor do objeto de auditoria (em R\$)</b> Não se aplica.		<b>Montante fiscalizado (em R\$)</b> Não se aplica.	
<b>Objetivo(s) da auditoria</b> Cumprir determinação do Conselheiro Relator – Inspeção determinada pelo Conselheiro Relator à peça 30 do <u>TC/006829/2023</u> .			
<b>Equipe técnica</b>			
Allan Sidney José de Melo Sigg – Auditor de Controle Externo			RF 20.256
Thiago Fernandes Vilas Boas – Auditor de Controle Externo			RF 20.322
Raíssa Branco Grizze – Supervisora de Controle Externo 7			RF 20.293
Rafael Valverde Arantes – Coordenador de Controle Externo IV			RF 20.267

## LISTA DE FIGURAS

Nome da figura .....	página
Figura 1 – Histórico contratações de fraldas no Município de São Paulo. ....	15
Figura 2 – Consumo Médio Anual do PE 228 .....	23
Figura 3 – Evolução Preço Internacional da Kraft Pulp (Celulose) entre Maio de 2022 e Agosto de 2023. ....	75
Figura 4 – Comparação de Tamanho entre Fraldas Tamanho “P” .....	89
Figura 5 – Nuvem de Palavras a partir de Respostas à Questão sobre Queixas ou Elogios sobre Fraldas.....	101
Figura 6 – Nuvem de Palavras a partir de Respostas à Questão sobre o Programa de Fornecimento de Fraldas .....	102

## LISTA DE TABELAS

Nome da tabela .....	página
Tabela 1 – CMA de Fraldas Descartáveis – 2019-2023 .....	20
Tabela 2 – Comparação entre Quantitativo de Fraldas Prescritas e CMM, em 2023 .....	21
Tabela 3 – Dispensas de Licitação para Fornecimento de Fraldas, 2019-2023 .....	26
Tabela 4 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG.....	28
Tabela 5 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P.....	29
Tabela 6 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M.....	29
Tabela 7 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G .....	30
Tabela 8 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG.....	30
Tabela 9 – Quantitativos de Fraldas em Acionamentos de ARP – TOTAL.....	31
Tabela 10 – Recebimentos de FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG.....	32
Tabela 11 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P .....	33
Tabela 12 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M.....	33
Tabela 13 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G .....	34
Tabela 14 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG .....	35
Tabela 15 – Recebimentos de FRALDAS – TOTAL .....	35
Tabela 16 – Entrega de FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG .....	41
Tabela 17 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P.....	41
Tabela 18 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M .....	42
Tabela 19 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G .....	42
Tabela 20 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG.....	43
Tabela 21 – Quantidade Dispensada – FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG .....	45
Tabela 22 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P.....	45
Tabela 23 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M .....	46
Tabela 24 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G.....	46

Tabela 25 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG47	
Tabela 26 – Quantidade Dispensada de FRALDAS – TOTAL.....	48
Tabela 27 – Total de Prescrição de Fraldas para Usuários Ativos .....	51
Tabela 28 – Inclusão de Usuários no Programa para Dispensação de Fraldas .....	51
Tabela 29 – Quantidades de Fraldas para Usuários Incluídos no Programa para Dispensação.....	52
Tabela 30 – Comparação de Preços Registrados de Fraldas Em R\$ .....	65
Tabela 31 – Evolução de Preços da FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG .....	66
Tabela 32 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P .....	66
Tabela 33 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M.....	66
Tabela 34 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G .....	67
Tabela 35 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EX/XG....	67
Tabela 36 – Evolução do Número de Demandas sobre Fraldas no Sistema de Ouvidoria .....	93

## **LISTA DE QUADROS**

Nome do quadro .....	página
Quadro 1 – Compilado das Alterações nos Protocolos de Fraldas.....	62
Quadro 2 – Exemplos de Relatos Trazidos pelos Usuários a Respeito do Programa de Fornecimento de Fraldas .....	102

## LISTA DE SIGLAS

Anvisa	–	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARP	–	Ata de Registro de Preços
BPS	–	Banco de Preços em Saúde
BSK	–	<i>Bleached Softwood Kraft Pulp</i>
CA	–	Centro de Armazenamento
CADIN Estadual	–	Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais
CATS	–	Comissão de Avaliação de Tecnologias em Saúde
CDMEC	–	Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos
CEInfo	–	Coordenação de Epidemiologia e Informação
CEIS	–	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CMM	–	Consumo Médio Mensal
CMA	–	Consumo Médio Anual
CNPJ	–	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COMPREM	–	Comissão Municipal de Controle de Preços de Materiais
COVID-19	–	<i>Coronavirus Disease 2019</i>
COVISA	–	Coordenadoria de Vigilância Sanitária
CRS	–	Coordenadoria Regional de Saúde
DL	–	Dispensa de Licitação
DM	–	Decreto Municipal
GSS	–	Gestão de Serviços em Saúde
ILPI	–	Instituição de Longa Permanência para Idoso
IPD	–	Insumos para Pessoas com Deficiência
LAI	–	Lei de Acesso à Informação
LF	–	Lei Federal
LM	–	Lei Municipal
ME/EPP	–	Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte
MPSP	–	Ministério Público do Estado de São Paulo
MSP	–	Município de São Paulo
NBASP	–	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
ODS	–	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PE	–	Pregão Eletrônico
RDC	–	Resolução da Diretoria Colegiada
SMS	–	Secretaria Municipal da Saúde
SEI	–	Sistema Eletrônico de Informações
SIGA	–	Sistema Integrado de Gestão de Assistência à Saúde
SUS	–	Sistema Único de Saúde
TCMSP	–	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	–	Tribunal de Contas da União

## **RESUMO**

O presente relatório trata de inspeção realizada pela AUDITORIA do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) sobre o programa de fornecimento de fraldas descartáveis, sob responsabilidade da Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

O objeto da fiscalização foi apurar denúncias veiculadas em matérias jornalísticas acerca de irregularidades na distribuição de fraldas descartáveis pela SMS, em seus aspectos quantitativos, qualitativos e operacionais, tendo como objetivo atender determinação do Conselheiro Relator deste TCMSP.

O trabalho foi realizado entre setembro e outubro de 2023 e abarcou diversos aspectos a respeito do fornecimento de fraldas, contemplando a realização de diferentes procedimentos para obtenção de conclusões a respeito do tema fiscalizado, por meio de análise e verificação das informações e documentos disponibilizados pela SMS, de visitas a unidades e serviços de saúde e de interlocução com cidadãos cadastrados no programa.

A realização da fiscalização justifica-se em função da relevante política pública efetivada por meio da dispensação de fraldas a usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e diante da necessidade de averiguar a veracidade das diversas irregularidades noticiadas que têm chegado ao conhecimento deste Tribunal de Contas.

Após análise dos diversos quesitos relativos ao programa de dispensação de fraldas, a AUDITORIA identificou 27 (vinte e sete) achados, que representam relevantes irregularidades ou pontos de atenção a respeito do tema, sendo possível destacar os seguintes:

- Dependência de fornecedores em função do modelo adotado para fornecimento de fraldas;
- Irregularidade no volume quantitativo de fornecimento de fraldas;
- Pendência de elementos para justificar a vantajosidade do realinhamento de valores, que elevaram em muito os preços pactuados para fornecimento de fraldas;
- Ausência de realização de testes de qualidade quando das entregas de fraldas;
- Ineficácia dos procedimentos para análise dos pedidos de alteração de marcas das fraldas;

- Inefetividade dos fluxos adotados para tratamento de reclamações e queixas relativas ao fornecimento de fraldas;
- Necessidade de aprimoramento das especificações técnicas para contratação de fraldas, as quais têm contribuído para problemas detectados na execução das contratações;
- Falta de detalhamento a respeito do novo formato para entrega de fraldas aos usuários, por meio dos Correios, e inadequada comunicação a respeito da alteração realizada;
- Valores pactuados para fornecimento de fraldas denotam preços superiores àqueles encontrados em registros públicos de contratações semelhantes;
- Oportunidades de melhoria e pontos de atenção no protocolo para dispensação de fraldas.

Em razão da natureza dos diferentes achados identificados pela AUDITORIA e diante da necessidade de se obter esclarecimentos por parte da SMS, não foram feitas, na atual fase de instrução, propostas de encaminhamentos em função dos apontamentos realizados, as quais poderão ser oportunamente realizadas como alternativas para melhorar a efetividade do programa de fornecimento de fraldas pela Municipalidade.

As conclusões alcançadas pela AUDITORIA permitiram conhecer que o programa de fornecimento de fraldas por meio da SMS se apresenta como relevante política pública, todavia ainda carece de melhorias e correções, que devem considerar as reais demandas dos usuários que precisam do fornecimento de tal insumo, com qualidade e de acordo com a quantidade necessária, bem como a adoção de medidas para garantir a eficiência do uso dos recursos públicos destinados para sua consecução.

Em verdade, observou-se que, diante da reiterada atenção midiática que o programa de fornecimento de fraldas tem recebido atualmente, seguida pelo monitoramento por diferentes órgãos de controle, tal qual este Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), já foram implementadas melhorias para execução da política pública, todavia, tais alterações devem ser perenes e não casuísticas e reforçam a necessidade de uma especial atenção pela SMS para que ela se efetive da forma mais eficiente, eficaz e efetiva possível.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1. Destinatário(s) da auditoria .....	12
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria .....	13
1.2.1. Histórico do Pregão Eletrônico (PE) n.º 228/2022/SMS.G .....	14
1.2.2. Interface com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) .....	15
1.3. Nível de asseguração da auditoria.....	15
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho .....	16
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>16</b>
2.1. Critérios adotados.....	17
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados.....	18
2.3. Limitações do trabalho de auditoria .....	18
<b>3. ACHADOS DE AUDITORIA .....</b>	<b>19</b>
3.1. Achados Relativos a Aspectos Quantitativos.....	19
3.1.1. Houve uma alteração expressiva no consumo estimado de fraldas entre 2020 e 2022 .....	19
3.1.2. O consumo médio atual de fraldas apresenta valor discrepante face à estimativa de dispensação para os usuários cadastrados no programa.....	21
3.1.3. A opção adotada quanto ao parcelamento de objeto de fornecimento de fraldas, tal qual o realizado no Pregão Eletrônico n.º 228/2022, trouxe limitação e dependência a fornecedores na execução das contratações efetivadas .....	23
3.1.4. O volume financeiro para aquisições de fraldas por meio de contratações emergenciais ultrapassou o montante de R\$ 85 milhões no período analisado .....	26
3.1.5. Não há regularidade no acionamento das Atas de Registro de Preços para fornecimento de fraldas .....	27
3.1.6. Há relevante discrepância quanto ao quantitativo de fraldas recebidas na CDMEC no período analisado .....	32
3.1.7. Não foram identificadas justificativas para a irregularidade no volume de fornecimento de fraldas no período analisado.....	36
3.1.8. Não há divulgação do consumo das Atas de Registro de Preços da Secretaria, conforme previsto no artigo 61 da Lei Municipal (LM) n.º 17.273/20 .....	38

3.1.9. Relevante parcela das entregas de fraldas decorrentes de acionamentos das Atas de Registro de Preços ocorreu com atraso, sem aplicação de penalidade, dada a anuência da Secretaria.....	39
3.1.10. Não houve, em 2023, regularidade no quantitativo recebido de fraldas nas unidades e serviços de saúde .....	41
3.1.11. Não há regularidade no quantitativo de fraldas entregues pelas unidades e serviços de saúde.....	44
3.1.12. Não há informações atualizadas disponíveis sobre a estimativa da população que poderia ser alcançada pelo fornecimento de fraldas.....	49
3.1.13. O total de cadastros no programa para dispensação de fraldas sofre relevantes alterações mensais em virtude do crescente número de cadastramento de novos usuários e o alto quantitativo de usuários inativados .....	50
3.1.14. Os sistemas empregados para gestão dos usuários para dispensação de fraldas indicam lacunas que prejudicam a avaliação e o monitoramento do programa.....	53
3.1.15. Não há padronização quanto aos controles internos adotados nas unidades de saúde para procedimentos relevantes quanto ao programa de fornecimento de fraldas .....	56
3.1.16. Foi iniciado novo fluxo de entrega de fraldas, por meio dos Correios, todavia não há detalhamento sobre os efeitos do novo modelo e não houve adequada comunicação aos usuários a respeito da alteração realizada .....	58
3.1.17. O atual protocolo para dispensação de fraldas apresenta relevante diferença em comparação com o protocolo anteriormente revisado e denota oportunidades de aprimoramento e pontos de atenção .....	61
3.1.18. Os atuais valores pactuados em Atas de Registro de Preços para fornecimento de fraldas geriátricas/adultas denotam preços superiores àqueles encontrados em registros públicos de contratações semelhantes .....	64
3.1.19. As pesquisas de preços realizadas quando dos acionamentos das Atas de Registro de Preços não têm se mostrado suficientes para justificar a economicidade dos preços registrados.....	68
3.1.20. Não há elementos suficientes para justificar a vantajosidade obtida com o realinhamento de valores praticado no âmbito das Atas de Registro de Preços n.º 391 e 392/2022, que elevaram de forma substantiva os valores pactuados para fornecimento de fraldas.....	70

3.2.	Achados Relativos a Aspectos Qualitativos .....	78
3.2.1.	Não havia realização de testes de qualidade quando da realização de entregas de fraldas para a Secretaria, sendo iniciados somente em período recente, em função do volume de reclamações e de relatos de desvio de qualidade .....	78
3.2.2.	Os procedimentos adotados pela Secretaria para avaliação de mudança das marcas das fraldas ofertadas pelos fornecedores têm se mostrado ineficazes para garantir a qualidade dos produtos e maculam a execução das respectivas contratações .....	83
3.2.3.	Os fluxos empregados pela Secretaria para tratamento de reclamações e/ou queixas relativas ao fornecimento de fraldas não demonstram efetividade para solucionar os problemas relatados .....	86
3.2.4.	Não houve, no período analisado, a aplicação de penalidades a fornecedores de fraldas em decorrência de inconformidades de qualidade.....	91
3.2.5.	Houve significativo crescimento, no período analisado, do número de demandas apresentadas no Sistema de Ouvidoria quanto ao fornecimento de fraldas .....	93
3.2.6.	As especificações técnicas adotadas quando da contratação de fraldas carecem de adequada justificativa e apresentam lacunas, contribuindo, na forma atual, para diversos problemas detectados na execução das contratações .....	95
3.2.7.	Há, atualmente, por parte dos usuários do programa, percepção negativa quanto à qualidade das fraldas descartáveis fornecidas .....	99
<b>4.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>104</b>
<b>5.</b>	<b>ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO .....</b>	<b>105</b>
<b>6.</b>	<b>PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS.....</b>	<b>113</b>
<b>7.</b>	<b>ANEXOS/APÊNDICES .....</b>	<b>113</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata o presente de procedimento de inspeção para apurar denúncias veiculadas em matérias jornalísticas acerca de irregularidades na distribuição de fraldas descartáveis, em seus aspectos quantitativos, qualitativos e operacionais, em cumprimento à determinação do Conselheiro Relator, conforme despacho contido no TC/006829/2023 (peça 30), no âmbito de Representação apresentada a esta Corte de Contas por Vereadora deste Município de São Paulo (MSP).

A determinação do Conselheiro, inicialmente focada nos aspectos relativos à qualidade das fraldas fornecidas pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), foi atrelada à existência de outros processos e protocolos, tais quais TC/011370/2023 (Representação em face de suposta malversação de recursos públicos e danos ao erário, apresentada por Vereador do MSP) e protocolos 009875/2023 (com Solicitação de informações sobre processo licitatório, também apresentada por Edil da Municipalidade) e 011624/2023 (com Sugestão relativa à reportagem sobre fraldas, apresentada à Ouvidoria deste TCMSP), permitindo, assim, a ampliação do escopo do trabalho, para cuidar também de aspectos quantitativos e operacionais.

A partir da autorização pelo Conselheiro Relator, nos termos da Ordem de Serviço de Fiscalização n.º 2023/02895 (peça 2), a AUDITORIA do TCMSP se debruçou sobre os diferentes elementos do programa de dispensação de fraldas descartáveis, em caráter suplementar, às pessoas com incontinência urinária e/ou fecal, residentes do Município de São Paulo e que se enquadram nos critérios de elegibilidade do respectivo protocolo.

### **1.1. Destinatário(s) da auditoria**

São principais destinatários da presente fiscalização o Conselheiro Relator, que determinou a realização do procedimento, o Pleno do TCMSP, que tomou conhecimento da determinação na Sessão Plenária de 23.08.23, os respectivos Representantes nos processos TC/006829/2023 e TC/011370/2023 e a SMS, enquanto área auditada.

São diretamente interessados no objeto da fiscalização os usuários de serviços de saúde que se encontram inscritos no programa para dispensação de fraldas, as unidades e serviços de saúde que possuem papel na referida política pública, e o centro de distribuição de insumos do Município.

Dentre demais possíveis destinatários estão: Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), meios de comunicação (imprensa), associações e/ou organizações da sociedade civil, empresas fornecedoras de fraldas e a sociedade em geral, de modo a ampliar a divulgação da fiscalização, com contribuição para a *accountability* pública.

## **1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria**

O objeto da presente fiscalização trata de Inspeção para apurar denúncias veiculadas em matérias jornalísticas acerca de irregularidades na distribuição de fraldas descartáveis, em seus aspectos quantitativos, qualitativos e operacionais.

Tal distribuição refere-se a um programa da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo, quanto à dispensação de fraldas descartáveis, em caráter suplementar, a pessoas com incontinência urinária e/ou fecal, residentes do MSP e que se enquadrem nos critérios de elegibilidade estabelecidos no respectivo protocolo aplicável.

Tal programa, enquanto política pública, se manifesta para cumprimento do dever do Estado de:

[...] garantir a saúde através da formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (fls. 4, 53 e 128 da peça 36)

De modo que o fornecimento de fraldas descartáveis apresenta garantia de direito:

[...] vinculado ao direito à saúde, pois sua indisponibilidade gera um agravamento moral e físico, tendo por base a lei no 8.080 de 19 de setembro de 1990, em seu artigo 7º, especialmente os incisos que estabelecem os princípios de Universalização que é um direito de cidadania de todas as pessoas, independentemente de sexo, raça, ocupação, ou outras características sociais ou pessoais; e o da Integralidade que considera as pessoas como um todo, atendendo a todas as suas necessidades. (fls. 4/5, 53 e 128 da peça 36)

O objetivo da fiscalização é cumprir determinação do Conselheiro Relator, nos autos do TC/006829/2023 (peça 30), cujo escopo de fiscalização abrange aspectos quantitativos, qualitativos e operacionais do programa de dispensação de fraldas descartáveis pela SMS, sendo consideradas as fraldas do tipo Geriátricas e Infantis, com especial atenção àquelas fornecidas na Rede de Atenção Básica, não decorrentes de Ações Judiciais, tomando-se em conta o período de análise entre janeiro de 2019 e julho de 2023.

### 1.2.1. Histórico do Pregão Eletrônico (PE) n.º 228/2022/SMS.G

Tendo em vista que grande parcela das ocorrências e irregularidades noticiadas sobre o programa de fornecimento de fraldas descartáveis decorre das Atas de Registro de Preços (ARP) e dos respectivos acionamentos em decorrência do PE n.º 228/2022/SMS.G, tornou-se oportuno apresentar as principais informações a respeito de tal contratação.

O PE n.º 228/2022/SMS.G (doravante PE 228) deu origem às ARP n.º 391/2022-SMS.G e 392/2022-SMS.G, firmadas em 03.06.22 e ora analisadas. As referidas ARP correspondem ao fornecimento de fraldas descartáveis geriátricas adultas, nos tamanhos “M” e “G”, respectivamente, cujo volume corresponde a mais da metade dos montantes previstos no edital da contratação (cuja última versão consta no documento SEI n.º 062590982 no processo SEI n.º 6018.2020/0026246-7).

O PE 228 foi precedido pelo PE n.º 240/2020-SMS (doravante PE 240), o qual foi objeto de acompanhamento pelo TCMSP no TC/008031/2020, tendo sido revogado em 01.02.22, com fundamento no artigo 49 da LF n.º 8.666/93.

Ambos os pregões, o PE 240 e o PE 228, foram instruídos num mesmo processo SEI (6018.2020/0026246-7), e, embora este último tenha prosseguido até a homologação do certame, alguns dos procedimentos, entendimentos (e vícios) nele aplicados têm origem ainda no primeiro, cuja fase interna foi parcialmente aproveitada.

O PE 228 foi objeto de análise por parte da AUDITORIA, nos autos do TC/004180/2022, ainda em trâmite perante este Tribunal, com último andamento (peça 84) contendo pedido de inclusão em Pauta por parte do Conselheiro Revisor, em 12.07.23.

A Análise da referida licitação foge ao escopo da presente Inspeção, todavia serão apreciados alguns pontos neste trabalho, mais especificamente aqueles referentes a fase interna da licitação (ao longo de todo o processo SEI referido) que foram questionados pela AUDITORIA, nos processos referenciados, ou por impugnações, e não tiveram o devido tratamento por parte da ORIGEM na fase de formatação da licitação, e que claramente repercutem na atual execução da contratação.

Alguns dos pontos analisados podem retroceder a 2019, ano anterior à pandemia de COVID-19, quando problemas no abastecimento começaram a ser identificados, como reduções na aquisição de itens, conforme noticiado em matérias jornalísticas<sup>1</sup>.

Assim, a análise, quando pertinente, pode retroceder a aspectos contidos na ARP anterior, sob n.º 271/2019-SMS.G – doravante ARP 271 (processo SEI n.º 6018.2019/0001485-2), assinada em 19.07.19 e que foi inteiramente atribuída a um único fornecedor, expirando sua vigência em 19.07.20.

Tendo em vista a revogação do PE 240, a SMS passou, no período entre os fornecimentos das ARP 271 e ARP 228, de quase 2 (dois) anos, a se socorrer de contratações emergenciais (cuja listagem pode ser verificada no subitem **3.1.4**).

Em síntese, serão analisados precipuamente o PE 228 (ARP 391 e 392 – atualmente em curso) e a fase interna do PE 240 (revogado), podendo retroagir até a ARP 271, quando pertinente, havendo sempre indicação desta eventual retrospectiva.

Figura 1 – Histórico contratações de fraldas no Município de São Paulo.

2019			2020			2021			2022			2023												
06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
ARP 271/2019						Contratações emergenciais						ARP 391/2022 e 392/2022												
						PE 240/2020 - revogado (TC 8031/2022)						PE 228/2022 (TC 4180/2022)												

Fonte: Processos SEI n.º 6018.2019/0001485-2 e 6018.2020/0026246-7.

### 1.2.2. Interface com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A política pública analisada no presente trabalho guarda intrínseca relação com o ODS 3 – Saúde e Bem-Estar, que objetiva assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

### 1.3. Nível de asseguarção da auditoria

Razoável, na medida em que foram buscadas evidências suficientes e apropriadas para expressar uma conclusão, nos aspectos relevantes, sendo considerados critérios adequados para mensuração ou avaliação dos achados.

<sup>1</sup> Exemplo Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/05/22/prefeitura-de-sp-reduz-compra-de-fraldas-e-familias-relatam-atraso-na-entrega-para-pessoas-que-tem-direito-ao-beneficio.ghtml>, acessado em 02.10.23.



#### **1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho**

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

## **2. METODOLOGIA**

Com base no planejamento elaborado pela AUDITORIA, foram delineados os seguintes questionamentos que, uma vez respondidos durante a realização dos trabalhos, se prestariam a atender a determinação do Conselheiro Relator e a apurar as alegações das Representações apresentadas:

- O fornecimento das fraldas descartáveis pela SMS está adequado com as cláusulas contratuais pactuadas?
- Há regularidade nas contratações realizadas para fornecimento de fraldas descartáveis?
- Há regularidade nos fornecimentos de fraldas descartáveis?
- As penalidades por eventual descumprimento das condições pactuadas nas contratações para entrega de fraldas descartáveis vêm sendo cumpridas?
- Há regularidade na disponibilidade de fraldas descartáveis nas unidades e serviços de saúde?
- O atual fornecimento de fraldas descartáveis é compatível com a demanda da população passível de ser atendida?
- Os controles internos dos fluxos para fornecimento de fraldas descartáveis têm se mostrado efetivos?
- Os valores pagos em 2023 para aquisição de fraldas descartáveis estão compatíveis com a realidade de mercado?
- A qualidade das fraldas descartáveis fornecidas pela SMS apresenta compatibilidade com as condições pactuadas?



- A SMS tem adotado procedimentos contínuos para análise da qualidade de fraldas descartáveis?
- As penalidades por eventual identificação de desvio de qualidade nas fraldas descartáveis vêm sendo cumpridas?
- Houve alteração relevante no número de reclamações relativas a fraldas?
- As fraldas descartáveis disponíveis nos estoques da SMS atendem às especificações pactuadas e aos critérios de qualidade esperados?

Para responder as referidas questões foram fixados os critérios e procedimentos listados abaixo, seguidos das limitações impostas ao trabalho.

## **2.1. Critérios adotados**

- Legislação relativa e/ou correlacionada a contratações públicas: Lei Federal (LF) n.º 8.666/93, LF n.º 10.520/02, LF n.º 14.133/21, Lei Municipal (LM) n.º 17.273/20 e Decreto Municipal (DM) n.º 49.286/08;
- Condições pactuadas nas contratações da SMS para fornecimento de fraldas descartáveis: especificações técnicas, condições de entrega, condições de aplicação de penalidades em virtude de descumprimento das condições de entrega e condições de aplicação de penalidades em virtude de descumprimento das condições de qualidade;
- Procedimentos adotados nas contratações da SMS para fornecimento de fraldas descartáveis sobre: averiguação das quantidades dos itens entregues e avaliação da qualidade dos itens entregues;
- Quantidade prevista para dispensação aos usuários cadastrados no programa de fornecimento de fraldas descartáveis;
- População passível de atendimento por meio do programa de dispensação de fraldas descartáveis;
- Protocolos com Orientação para Dispensação de Fraldas nas unidades e serviços de saúde;

- Valores vigentes de fraldas descartáveis, obtidos no Painel de Preços do Governo Federal e no Banco de Preços em Saúde (BPS);
- Quantidade de demandas apresentadas, em janeiro de 2019, à Ouvidoria Central da Saúde, que contemplem menção a “Fraldas”;
- Legislação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa): Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n.º 142/17 (até 01.05.22) e 640/22 (a partir de 02.05.22).

## **2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados**

Para análise das informações necessárias às conclusões demandadas para o presente trabalho, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: exame documental, inspeção *in loco* (visitas técnicas), entrevistas, indagações, aplicação de questionários e revisão analítica.

Foram requisitados documentos e informações à SMS, tendo sido autuado processo específico para seu atendimento: n.º 6018.2023/0085006-2.

Extenso conjunto de material foi consultado diretamente em diversos processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), especialmente quanto às contratações de fraldas descartáveis realizadas pela SMS entre 2019 e 2023.

A AUDITORIA teve a oportunidade de realizar visita técnica ao Centro de Armazenamento (CA) da Central de Distribuição de Medicamentos e Correlatos (CDMEC), em 14.09.23, e a 1 (uma) unidade ou serviço de saúde de cada uma das 6 (seis) Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) – Centro, Leste, Norte, Oeste, Sul e Sudeste –, entre 14 e 30.09.23 (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46 e Anexo II – Relatório Fotográfico – peça 47).

Ademais, foi elaborado formulário eletrônico, abordando diversas questões a respeito do fornecimento de fraldas descartáveis pela Municipalidade, sendo divulgado aos usuários e responsáveis cadastrados no programa (vide peça 40).

## **2.3. Limitações do trabalho de auditoria**

As principais limitações identificadas pela AUDITORIA quando do planejamento da fiscalização foram as seguintes:

- Complexidade e risco de falhas na compilação das informações requeridas, face à inexistência de sistema unificado;
- Demora para obtenção dos dados, dado o alongado horizonte temporal;
- Complexidade técnica de normas, referenciais e protocolos;
- Assimetria de informações;
- Ausência de adequada instrução nos processos SEI.
- Ausência de padronização de procedimentos.

A AUDITORIA, a partir dos procedimentos e técnicas empregadas, depreende que as referidas limitações não afetaram os objetivos e os resultados da fiscalização, não havendo, assim, prejuízo às conclusões alcançadas.

### **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

Os achados da fiscalização, assim entendidos como os resultados da comparação entre as evidências obtidas e os critérios fixados, estão listados a seguir, sendo distribuídos em 2 (dois) conjuntos: Aspectos Quantitativos (subitem **3.1**) e Aspectos Qualitativos (subitem **3.2**), observando que os Aspectos Operacionais da análise estão também distribuídos nessas mesmas divisões, de acordo com sua natureza.

#### **3.1. Achados Relativos a Aspectos Quantitativos**

##### **3.1.1. Houve uma alteração expressiva no consumo estimado de fraldas entre 2020 e 2022**

###### **a) Situação encontrada**

A SMS administra a quantidade de insumos necessários para suas contratações por meio do Consumo Médio Mensal (CMM) e do Consumo Médio Anual (CMA).

Quanto à demanda para atendimento dos usuários cadastrados no programa para dispensação de fraldas, o CMM e o CMA dos itens representam o quantitativo totalizado em função da quantidade de usuários cadastrados ativos e de fraldas prescritas.

Buscando identificar a variação da demanda de fraldas no período de análise do presente trabalho, especialmente em função de notícias que relataram a eventual diminuição do quantitativo atendido por parte da SMS, foi demandado à Secretaria que apresentasse o CMM e o CMA de fraldas entre 2019 e 2023, considerando a posição fixada no final de cada período, haja vista que os valores de consumo variam constantemente.

A partir dos relatórios disponibilizados pela SMS (fls. 20.165/20.169 da peça 33), foi possível listar a seguinte variação no consumo previsto de fraldas entre 2019 e 2023:

Tabela 1 – CMA de Fraldas Descartáveis – 2019-2023

<b>Tipo da Fralda</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
PREMATURO	0	0	207.084	262.800	262.800
INFANTIL - TAMANHO P	4.320	12.960	588.060	583.704	583.704
INFANTIL - TAMANHO M	34.464	62.868	248.724	364.992	364.992
INFANTIL - TAMANHO G	0	0	142.800	162.264	162.264
INFANTIL - TAMANHO EG/XG	2.198.472	2.078.088	1.938.012	1.907.868	1.907.868
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P	3.881.124	3.839.460	3.971.352	3.602.976	3.602.976
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M	15.174.240	15.924.888	29.900.640	17.913.336	17.913.336
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G	37.570.476	37.324.284	69.768.180	55.901.676	55.901.676
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG	7.240.332	8.830.452	21.587.268	15.771.720	15.771.720
Total	66.103.428	68.073.000	128.352.120	96.471.336	96.471.336
Variação	-	3,0%	88,6%	(24,8%)	0,0%

Fonte: Relatórios com Quantidade de CMM e CMA (fls. 20.165/20.169 da peça 33).

Obs.: Os quantitativos foram considerados de forma conjunta, independentemente de seu uso (Atenção Básica, Hospitalar, Ação Judicial).

O cenário permitiu identificar uma expressiva variação no consumo estimado de fraldas entre 2020 e 2021, representando um acréscimo próximo de 90% (noventa por cento) em tal interstício, e uma relevante redução entre 2021 e 2022, próxima de 25% (vinte e cinco por cento).

#### b) Critério(s)

CMM e CMA de 2019, considerados como paradigma para a comparação.

#### c) Evidência(s)

Relatórios com quantidade de Consumo Médio Mensal (CMM) e Consumo Médio Anual (CMA) de Fraldas Descartáveis entre 2019 e 2023, considerando a última quantidade fixada no exercício (fls. 20.165/20.169 da peça 33), os quais indicam a estimativa prevista de necessidade dos insumos para a SMS.

d) Causa(s)

Possíveis reflexos da pandemia de COVID-19; prevalente ritmo de alterações (inclusões e inativações) de usuários no programa (videm subitem 3.1.13).

e) Efeito(s)

Prejuízo à previsibilidade das contratações em curso; risco de falta de insumos, diante do crescimento da demanda.

**3.1.2. O consumo médio atual de fraldas apresenta valor discrepante face à estimativa de dispensação para os usuários cadastrados no programa**

a) Situação encontrada

Conforme citado no subitem 3.1.1, o CMM e o CMA das fraldas descartáveis levam em conta o total de insumos prescritos para os usuários cadastrados no programa para dispensação do item.

Ocorre que existe também o fornecimento de fraldas fora do programa de dispensação, tendo em vista a necessidade para utilização nos serviços hospitalares e para atendimento de demandas eventuais em virtude de cumprimento de ações judiciais. Todavia, o maior volume de fraldas é fornecido por meio da Rede de Atenção Básica, no âmbito do programa de dispensação.

Nesse sentido, a AUDITORIA comparou a quantidade total de fraldas prescritas, conforme relatório disponibilizado pela SMS, com posição de usuários ativos no programa em setembro de 2023 (fls. 20.170/23.598 da peça 33), com o quantitativo de CMM para os respectivos insumos (fls. 20.165/20.169 da peça 33), sendo possível encontrar a seguinte correlação:

Tabela 2 – Comparação entre Quantitativo de Fraldas Prescritas e CMM, em 2023

Tipo da Fralda	SIGA-IPD	CMM	Variação
INFANTIL - TAMANHO EG/XG	97.521	158.989	63,0%
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P	154.537	295.568	91,3%
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M	771.878	1.462.141	89,4%
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G	1.646.807	4.519.669	174,5%
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG	703.606	1.252.796	78,1%
Total	3.374.349	7.689.163	127,9%

Fonte: SIGA-IPD – Relatórios com demanda de fornecimento mensal de Fraldas Descartáveis, entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 20.170/23.598 da peça 33); CMM – Relatórios com Quantidade de CMM e CMA (fls. 20.165/20.169 da peça 33).

Obs.: Considerando que o SIGA-IPD aplica-se à Rede de Atenção Básica, não foram computados os quantitativos de CMM das demais redes (Hospitalar, Ação Judicial).

A comparação realizada denota um descolamento entre os quantitativos prescritos e aqueles estimados mensalmente para demanda das unidades e serviços de saúde, podendo a razão de tal discrepância ser proveniente da falta de integração entre os sistemas utilizados pela prefeitura para dispensação das fraldas.

b) Critério(s)

Somatórios de fraldas prescritas para usuários ativos no programa em setembro de 2023, conforme relatórios disponibilizados pela SMS (fls. 20.170/23.598 da peça 33), considerados como paradigma para a comparação com o CMM vigente em 2023.

c) Evidência(s)

Relatórios com Quantidade de CMM e CMA (fls. 20.165/20.169 da peça 33), fornecidos pela SMS, de forma a demonstrar a estimativa de insumos necessários, utilizando-se a última posição vigente para 2023.

Relatório com demanda de fornecimento mensal de fraldas descartáveis (fls. 20.170/23.598 da Peça 33).

d) Causa(s)

Falta de integração entre sistemas (módulo de Insumos para Pessoas com Deficiência do Sistema Integrado de Gestão de Assistência à Saúde – IPD/SIGA e Gestão de Serviços em Saúde – GSS), conforme abordado no **subitem 3.1.14**; desatualização das informações.

e) Efeito(s)

Prejuízo ao adequado dimensionamento quando das contratações para fornecimento de fraldas, com risco de estimativa inflada; potencial frustração da expectativa dos fornecedores frente aos consumos estimados, com possibilidade de reflexo nos preços de mercado; possibilidade de contratações desnecessárias, sem compatibilidade com a real demanda prevista por meio do programa de dispensação.

**3.1.3. A opção adotada quanto ao parcelamento de objeto de fornecimento de fraldas, tal qual o realizado no Pregão Eletrônico n.º 228/2022, trouxe limitação e dependência a fornecedores na execução das contratações efetivadas**

a) Situação encontrada

O edital do PE 228 foi dividido em 8 (oito) lotes, sendo cada 1 (um) por tipo de fralda (adulto e geriátrico) e tamanho (de modo que cada tipo e tamanho contava com participação ampla e exclusiva para Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte – ME/EPP), havendo grande disparidade entre os quantitativos dos lotes.

Figura 2 – Consumo Médio Anual do PE 228

**CONSUMO MÉDIO ANUAL ESTIMADO**

	ITEM 1	ITEM 2	TOTAL	ITEM 3	ITEM 4	TOTAL	ITEM 5	ITEM 6	TOTAL	ITEM 7	ITEM 8	TOTAL
	Participação Aberta (vinculado ao Item 02)	Cota Reserv ME/EPP/Coop (vinculado ao Item 01)		Participação Aberta (vinculado ao Item 04)	Cota Reserv ME/EPP/Coop (vinculado ao Item 03)		Participação Aberta (vinculado ao Item 06)	Cota Reserv ME/EPP/Coop (vinculado ao Item 05)		Participação Aberta (vinculado ao Item 08)	Cota Reserv ME/EPP/Coop (vinculado ao Item 07)	
CDMEC	2.733.219	911.073	3.644.292	11.427.768	3.809.256	15.237.024	26.920.179	8.973.393	35.893.572	8.413.875	2.804.625	11.218.500
AÇÃO JUDICIAL	9.900	3.300	13.200	74.160	24.720	98.880	73.935	24.645	98.580	9.135	3.045	12.180
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2.743.119</b>	<b>914.373</b>	<b>3.657.492</b>	<b>11.501.928</b>	<b>3.833.976</b>	<b>15.335.904</b>	<b>26.994.114</b>	<b>8.998.038</b>	<b>35.992.152</b>	<b>8.423.010</b>	<b>2.807.670</b>	<b>11.230.680</b>

Fonte: Edital do PE 228 (conforme última versão disponível à fl. 40 do doc. SEI n.º [062590982](#) no processo SEI n.º [6018.2020/0026246-7](#)).

Assim, os itens 5 e 6 (fralda geriátrica, tamanho “G”, tendo o item 5 dado origem à ARP 392), ora analisado, corresponde, em termos unitários, a quase 10 (dez) vezes o estimado para os itens 1 e 2 (fralda adulta, tamanho “P”) e possui um quantitativo superior previsto ao de todos os outros itens somados.

Em termos financeiros, o mesmo o valor anual estimado para fraldas geriátricas tamanho “G” é quase 12 (doze) vezes superior àquele estimado aos itens 1 e 2 (49.309.248,24 e 4.169.540,88<sup>2</sup>, respectivamente), considerando o valor da estimativa de preço realizada pela ORIGEM durante a fase interna do certame.

<sup>2</sup> Lotes 5 e 6: Preço Médio (PM) de R\$ 1,37 (documento SEI n.º [061954767](#)) x 35.992.152; Lotes 1 e 2: PM de R\$ 1,14 (documento SEI n.º [061954668](#)) x 3.657.492.

Não foi localizada, contudo, nenhuma justificativa para esse formato que concentrou o fornecimento de quase 80% (oitenta por cento) das fraldas do Município de São Paulo nas mãos de 1 (um) único fornecedor; registrando-se que, quanto aos demais itens da contratação, foram declarados fracassados e prosseguiram com seu fornecimento por meio de contratações emergenciais.

O resultado acabou sendo de concentração das ARP em 1 (um) fornecedor que, como será visto adiante, poucas semanas após a homologação da contratação, começou a fazer exigências e mudanças em relação ao modelo de fralda oferecido e a seus custos, e acumular reclamações em relação à qualidade de seus produtos, inclusive aventando a possibilidade de cancelar as distribuições se suas exigências não fossem atendidas (documento SEI n.º 072069783), sem que a SMS tivesse um plano alternativo ou fornecedores disponíveis para atender a população da maneira prevista no edital da contratação.

Não houve outros classificados para celebração das ARP, conforme procedimento previsto no artigo 96 do Decreto Municipal (DM) n.º 62.100/22.

Tal formatação inibe a imposição de penalidades, uma vez que qualquer ruptura ou interrupção no fornecimento tem consequências sociais e políticas catastróficas para a Municipalidade.

Sendo assim, de modo a evitar-se transtornos que poderiam ser causados pela interrupção do fornecimento pelo único contratado que fornece fraldas no tamanho “G” e “M”, justamente as de maior demanda, bem como devido ao tempo exíguo para a organização de um novo certame, o que possivelmente culminaria em mais uma contratação emergencial pelo Órgão, há potencial incentivo à adoção de postura negligente pelo Órgão contratante.

A situação de precariedade na distribuição do item certamente seria mitigada, ou menos generalizada, caso houvesse um parcelamento nos lotes ou uma redistribuição das quantidades contratadas entre diversos fornecedores.

Na mesma esteira, é oportuno registrar que a exemplificada dependência pode culminar na descontinuidade de fornecimento de fraldas por meio de determinados fornecedores, diante das seguintes situações encontradas pela AUDITORIA, que demandam monitoramento por parte da SMS, para se evitar eventual impedimento na manutenção das contratações:



- Detentora da ARP n.º 195/22<sup>3</sup> (processo SEI n.º 6018.2021/0047292-7): encontra-se em processo de recuperação judicial (fls. 56 e 59 da peça 41), possui sanção no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (fls. 61/62 da peça 41) e no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (CADIN Estadual) de São Paulo (fl. 53 da peça 41);
- Detentora da ARP n.º 816/22<sup>4</sup> (processo SEI n.º 6018.2022/0039643-2): encontra-se em trâmite de aplicação de penalidade pela SMS, nos autos do processo SEI n.º 6018.2022/0047762-9, ainda pendente de decisão transitada em julgado (fl. 580 da peça 32).

b) Critério(s)

Inciso IV do artigo 15 da LF n.º 8.666/93.

c) Evidência(s)

Ausência de estudos quanto ao critério utilizado para parcelamento do objeto e projeções na fase interna das contratações contidas no processo SEI n.º 6018.2020/0026246-7.

d) Causa(s)

A falta de estudos na fase de planejamento para analisar a formatação para contratação mais vantajosa para Administração possivelmente ensejou situação favorável para habilitação de poucas empresas, colocando a SMS em situação desfavorável em casos de risco de não entrega ou inadequação no fornecimento das fraldas.

e) Efeito(s)

Ausência de cenários comparativos que poderiam indicar maior economicidade e diminuição de exposição em função da dependência do Município a um fornecedor único.

---

<sup>3</sup> ARP para fornecimento de fralda descartável infantil tamanho “P”.

<sup>4</sup>ARP para fornecimento de fralda descartável geriátrica adulto tamanho “XG”.

### 3.1.4. O volume financeiro para aquisições de fraldas por meio de contratações emergenciais ultrapassou o montante de R\$ 85 milhões no período analisado

#### a) Situação encontrada

Conforme mencionado no subitem **3.1.3**, a SMS, no período de análise do presente trabalho optou por recorrer a contratações emergenciais, em especial por meio de dispensa de licitação quando dos momentos de inexistência de ARP vigente, notadamente em função da dificuldade para efetivação das contratações regulares.

A fim de identificar o volume da ocorrência de tais casos, a AUDITORIA demandou que a SMS apresentasse o histórico de aquisição de fraldas entre 2019 e 2023, sendo apresentados relatórios quanto às ocorrências de dispensa de licitação (fls. 23.599/23.601 da peça 33).

Embora a ORIGEM tenha observado que “Não foram localizadas aquisições emergenciais em 2019 e 2020” (fl. 583 da peça 32), a AUDITORIA identificou, a partir do sistema Ábaco deste Tribunal de Contas, a realização de dispensas também no ano de 2020, de modo que foram acrescentadas à listagem remetida:

Tabela 3 – Dispensas de Licitação para Fornecimento de Fraldas, 2019-2023

Ano	Dispensa de Licitação (DL)	Processo	Valor Total Pago	Total Ano
2020	941/2020	6018.2020/0075877-2	R\$ 21.015.000,00	R\$ 21.015.000,00
2021	387/2021	6018.2021/0025988-3	R\$ 780.300,00	R\$ 40.117.800,00
	550/2021	6018.2021/0039622-8	R\$ 12.820.500,00	
	790/2021	6018.2021/0052929-5	R\$ 13.293.000,00	
	1.281/2021	6018.2021/0085368-8	R\$ 13.224.000,00	
2022	190/2022	6018.2022/0027420-5	R\$ 18.669.976,70	R\$ 24.058.450,70
	475/2022	6018.2022/0041242-0	R\$ 5.388.474,00	
2023	458/2023	6018.2023/0011036-0	R\$ 59.532,80	R\$ 59.532,80
Total			R\$ 85.250.783,50	R\$ 85.250.783,50

Fonte: Relatório com Identificação das contratações (pregões, dispensas, inexigibilidades, etc.) realizadas e vigentes entre 2019 e julho de 2023 para fornecimento de Fraldas Descartáveis (fls. 23.599/23.601 da peça 33) e Sistema Átomo-Ábaco, acessado em 29.09.23.

Obs.: o ano de 2023 foi considerado parcialmente, até julho de 2023, conforme pactuado para a fiscalização.

O total encontrado, acima de R\$ 85 milhões, apresenta relevante parcela de recursos públicos destinados para contratações emergenciais, as quais trazem riscos e desafios adicionais para aquisição e controle das fraldas necessárias, dentre outros insumos.

b) Critério(s)

Expectativa de realização de modalidades regulares de contratação, em consonância com artigo 22 da LF n.º 8.666/93, LF n.º 10.520/02 e artigo 28 da LF n.º 14.133/21.

c) Evidência(s)

Relatório com identificação das contratações (pregões, dispensas, inexigibilidades, etc.) realizadas e vigentes entre 2019 e julho de 2023 para fornecimento de Fraldas Descartáveis (fls. 23.599/23.601 da peça 33), de modo a listar as diferentes modalidades adotadas.

Valores pagos para aquisição de fralda, decorrentes de dispensas de licitação, conforme Tabela 3 –, constantes no Sistema Átomo-Ábaco, acessado em 29.09.23.

d) Causa(s)

Falhas de planejamento; ausência de Plano de Contratações Anual, interrupção do prosseguimento das contratações regulares, quer por impugnações ou por determinação do TCMSP; modalidade atual ainda ancorada em contratações anuais por meio de ARP, em detrimento do modelo de fornecimento contínuo.

e) Efeito(s)

Prejuízo ao poder de barganha e negociação nas contratações; risco de diversificação de marcas e fornecedores, amplificando a complexidade para monitoramento de aspectos qualitativos das fraldas entregues à população.

**3.1.5. Não há regularidade no acionamento das Atas de Registro de Preços para fornecimento de fraldas**

a) Situação encontrada

Como destacado nos itens anteriores, a atual modelagem da SMS para contratação de fraldas segue a realização de Pregões Eletrônicos para celebração de Atas de Registros de Preços, cuja vigência é de, no máximo, 2 (dois) anos, caso haja vantajosidade e manifestação de interesse em sua prorrogação.

A despeito do representativo volume das contratações efetivadas por meio de dispensa de licitação, as quais, por óbvio, não demandam a realização de ARP e não cuidam da necessidade de acionamentos para seu atendimento, foi solicitado à SMS que apresentasse os quantitativos acionados para fornecimento de fraldas, em virtude das ARP vigentes no período de análise.

Nesse sentido, foram compiladas as informações prestadas a respeito dos 4 (quatro) tipos de fraldas que contam com maior estimativa de demanda na Municipalidade, cuja listagem será também adotada para os próximos achados, a saber:

- INFANTIL – TAMANHO EG/XG;
- ADULTO/GERIÁTRICA – TAMANHO P;
- ADULTO/GERIÁTRICA – TAMANHO M;
- ADULTO/GERIÁTRICA – TAMANHO G;
- ADULTO/GERIÁTRICA – TAMANHO EG/XG.

Foi então elaborada tabela com evolução da quantidade de fraldas que constou nos acionamentos das ARP da SMS entre 2019 e julho de 2023, conforme conteúdo dos relatórios disponibilizados (fls. 23.603/23.605 da peça 33):

Tabela 4 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	0	0	0	1.080	1.080
fevereiro	0	500.000	6.000	0	0	506.000
março	0	0	0	150.000	0	150.000
abril	0	0	250.000	1.440	0	251.440
maio	0	500.000	23.500	7.500	0	531.000
junho	0	0	750.000	0	0	750.000
julho	0	0	0	13.420	0	13.420
agosto	0	500.000	0	6.150	-	506.150
setembro	340.000	0	0	0	-	340.000
outubro	200.000	0	130.000	133.200	-	463.200
novembro	0	0	0	0	-	0
dezembro	0	800.000	0	0	-	800.000
<b>Total</b>	<b>540.000</b>	<b>2.300.000</b>	<b>1.159.500</b>	<b>311.710</b>	<b>1.080</b>	<b>4.312.290</b>

Fonte: Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data da requisição dos itens.

A respeito das fraldas EG/XG, além das dezenas de ocorrências de meses sem acionamento, existe uma relevante distorção entre o valor mínimo encontrado (de 1.080, em janeiro de 2023) e o máximo verificado (de 800.000, em dezembro de 2020), ambos com ocorrências únicas. Ademais, nota-se que não há compatibilidade entre os totais anuais, vide total mínimo, considerando anos completos, de mais 311 mil em 2022 e montante de 2,3 milhões em 2020.

Tabela 5 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	0	0	0	0	0
fevereiro	0	500.000	815.264	0	900	1.316.164
março	0	0	0	0	0	0
abril	0	500.000	800.000	0	0	1.300.000
maio	0	0	2.112	0	0	2.112
junho	0	500.000	1.000.000	0	0	1.500.000
julho	0	0	0	0	0	0
agosto	0	0	0	0	-	0
setembro	400.000	0	0	0	-	400.000
outubro	800.000	1.000.000	0	0	-	1.800.000
novembro	0	0	0	0	-	0
dezembro	0	0	0	0	-	0
Total	1.200.000	2.500.000	2.617.376	0	900	6.318.276

Fonte: Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33)

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data da requisição dos itens.

Novamente, além dos diversos meses sem acionamento, existe uma relevante distorção entre o valor mínimo encontrado (de 900, em fevereiro de 2023) e o máximo verificado (de 1 milhão, em outubro de 2020 e junho de 2021), ressaltando-se a ausência de acionamentos no ano de 2022.

Tabela 6 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M

G	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	0	0	0	2.100	2.100
fevereiro	0	2.016.000	0	0	0	2.016.000
março	0	0	0	6.741	0	6.741
abril	0	2.016.000	0	0	0	2.016.000
maio	0	0	157.598	0	0	157.598
junho	0	2.520.000	0	1.905.912	0	4.425.912
julho	0	0	118.440	1.304.568	0	1.423.008
agosto	0	0	0	7.400	-	7.400
setembro	0	0	0	1.201.900	-	1.201.900
outubro	4.500.000	0	0	2.595.600	-	7.095.600
novembro	0	0	0	4.000	-	4.000
dezembro	0	0	240.030	2.900	-	242.930
Total	4.500.000	6.552.000	516.068	7.029.021	2.100	18.599.189

Fonte: Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33)

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data da requisição dos itens.

Mais uma vez, é possível destacar as muitas ocorrências de meses sem acionamento e as competências com baixo quantitativo (entre 2.100 e 7.400), em detrimento de período com demanda de 4,5 milhões (outubro de 2019), observando ainda o baixo volume no ano de 2021, em comparação com os demais exercícios.

Tabela 7 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	0	0	0	1.800	1.800
fevereiro	0	4.000.000	0	0	0	4.000.000
março	0	0	0	9.440	0	9.440
abril	0	4.000.000	0	0	0	4.000.000
maio	0	0	596.000	0	0	596.000
junho	0	6.000.000	0	3.365.888	0	9.365.888
julho	0	0	446.960	258.228	0	705.188
agosto	0	0	0	4.139.660	-	4.139.660
setembro	3.000.000	0	0	3.500	-	3.003.500
outubro	9.000.000	0	0	269.000	-	9.269.000
novembro	0	0	446.000	800	-	446.800
dezembro	0	0	0	3.300	-	3.300
Total	12.000.000	14.000.000	1.488.960	8.049.816	1.800	35.540.576

Fonte: Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33)

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data da requisição dos itens.

Quanto a tal tipo de fralda, além dos casos reiterados de meses sem acionamento, há relevante discrepância quantitativa entre os volumes demandados em 2019 e 2020 em comparação com os exercícios posteriores, inexistindo uma constância nos valores em períodos recentes.

Tabela 8 – Quantitativos em Acionamentos de ARP – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	0	0	0	0	0
fevereiro	0	784.000	0	0	1.085	785.085
março	0	0	0	2.030	0	2.030
abril	0	952.000	0	0	0	952.000
maio	0	952.000	190.078	42.021	0	1.184.099
junho	0	1.176.000	0	50.022	0	1.226.022
julho	0	0	95.004	152.460	0	247.464
agosto	0	0	0	0	-	0
setembro	805.000	0	0	0	-	805.000
outubro	595.000	0	0	0	-	595.000
novembro	504.000	0	143.073	0	-	647.073
dezembro	0	0	100.044	0	-	100.044
Total	1.904.000	3.864.000	528.199	246.533	1.085	6.543.817

Fonte: Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33)

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data da requisição dos itens.

Também sobre tal tipo de fralda, verificam-se as diversas ocorrências de meses sem acionamento e a discrepante quantidade demandada em 2020 frente aos demais anos, além da ausência de constância nos quantitativos acionados a partir de 2021.

O cenário exposto confirma a ausência de regularidade nos acionamentos de ARP relativas ao fornecimento de fraldas para a SMS, cuja evolução possibilita a seguinte comparação:

Tabela 9 – Quantitativos de Fraldas em Acionamentos de ARP – TOTAL

Ano	2019	2020	2021	2022
Quantidade	20.144.000	29.216.000	6.310.103	15.637.080
Varição	-	45,0%	(78,4%)	147,8%

Fonte: Tabelas 4 a 8 (Relatórios com acionamento das ARP para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 – fls. 23.603/23.605 da peça 33).

Obs.: Não foram incluídos os valores parciais do ano de 2023, para melhor comparação entre os exercícios.

Restando, assim, ratificado o acentuado acréscimo no ano de 2020, frente ao exercício de 2019, seguido pela discrepante redução no ano de 2021 e pela retomada de valores em 2022, todavia ainda em patamares bem abaixo dos anos inicialmente comparados.

De outro lado, considerando a natureza da demanda relativa à necessidade da aquisição de fraldas, haja vista que o programa de dispensação possui uma lógica de continuidade, e tendo em vista que a SMS tem avançado na discussão sobre a alteração da modelagem de algumas de suas principais contratações, registra-se que também, no presente caso, pode se mostrar oportuna a avaliação da eventual vantajosidade quanto à contratação por meio do fornecimento contínuo de bens, hipótese abarcada pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da LF n.º 14.133/21.

#### b) Critério(s)

Volume de acionamentos de ARP de fraldas descartáveis em 2019, considerados como paradigma para a comparação realizada.

#### c) Evidência(s)

Relatórios com acionamento das ARP da SMS para fornecimento de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.603/23.605 da peça 33), que indicam os quantitativos demandados no período e permitem a comparação de sua evolução em tal interstício.

d) Causa(s)

Falhas de planejamento; ausência de contratações regulares vigentes, possivelmente supridas por contratações emergenciais; incompatibilidade entre Consumos Médios e efetiva necessidade de dispensação aos usuários do programa de fornecimento de fraldas.

e) Efeito(s)

Risco de desabastecimento; frustração dos fornecedores frente aos quantitativos estimados; prejuízo aos usuários que necessitam de continuidade na disponibilidade de fraldas.

**3.1.6. Há relevante discrepância quanto ao quantitativo de fraldas recebidas na CDMEC no período analisado**

a) Situação encontrada

Diante do potencial reflexo da irregularidade nos acionamentos de ARP para fornecimento de fraldas descartáveis, indicado no subitem anterior, mostrou-se necessário conhecer a evolução do volume de recebimento de tais insumos pela CDMEC, haja vista que tal verificação contemplaria não só as demandas efetivadas por meio das ARP, mas sim por toda e qualquer contratação, inclusive aquelas emergenciais.

Nesse sentido, foi possível, a partir das quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33), visualizar o seguinte panorama:

Tabela 10 – Recebimentos de FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	200.000	23.100	0	0	223.100
fevereiro	0	0	0	130.000	0	130.000
março	0	0	6.000	0	205.250	211.250
abril	350.000	250.000	0	0	0	600.000
maio	0	250.000	125.000	0	0	375.000
junho	0	0	125.000	6.000	0	131.000
julho	0	500.000	375.000	0	0	875.000
agosto	345.000	0	398.500	79.950	-	823.450
setembro	0	250.000	0	86.200	-	336.200
outubro	340.000	250.000	0	0	-	590.000
novembro	0	0	0	132.300	-	132.300
dezembro	612	0	0	136.140	-	136.752
Total	1.035.612	1.700.000	1.052.600	570.590	205.250	4.564.052

Fonte: Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data de emissão das notas fiscais dos fornecedores, posto que não foi informada a efetiva data de recebimento dos insumos na CDMEC.



Tal como observado no subitem **3.1.5**, prevalece a existência de diversos meses sem recebimento de insumos, ademais, embora haja certa similaridade entre o volume total de recebimentos em 2019 e 2021, tais valores são em muito destoantes dos quantitativos de 2020 e 2022, impedindo assim identificar uma constância nos volumes recebidos de fraldas.

Tabela 11 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	400.000	505.472	372.600	708.000	1.986.072
fevereiro	300.000	0	0	0	282.000	582.000
março	300.000	249.984	815.264	0	0	1.365.248
abril	262.704	250.016	0	0	0	512.720
maio	637.296	0	400.000	437.280	0	1.474.576
junho	0	500.000	400.000	14.400	0	914.400
julho	0	0	500.000	0	0	500.000
agosto	0	0	500.000	827.200	-	1.327.200
setembro	384.000	500.000	0	80.800	-	964.800
outubro	0	0	0	3.040	-	3.040
novembro	400.000	0	0	0	-	400.000
dezembro	400.000	500.000	127.440	0	-	1.027.440
Total	2.684.000	2.400.000	3.248.176	1.735.320	990.000	11.057.496

Fonte: Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data de emissão das notas fiscais dos fornecedores, posto que não foi informada a efetiva data de recebimento dos insumos na CDMEC.

Para esse tamanho de fralda, além de reiterar as ocorrências de períodos contínuos sem recebimento, possibilita identificar uma aproximada manutenção dos quantitativos recebidos entre 2019 e 2021, todavia com casos pontuais de variação, ao passo que a totalização de insumos aponta um expressivo aumento do volume de itens entre 2020 e 2021, superior a 35% (trinta e cinco por cento), seguido de uma relevante queda no período seguinte, entre 2021 e 2022, em percentual próximo a 47% (quarenta e sete por cento).

Tabela 12 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	1.500.048	2.483.300	1.039.977	231.000	5.254.325
fevereiro	603.000	0	5.900	0	1.300.000	1.908.900
março	598.536	1.897.632	0	0	443.600	2.939.768
abril	1.192.464	118.440	0	272.160	1.422.700	3.005.764
maio	1.371.600	720.000	50.001	1.193.256	655.000	3.989.857
junho	842.400	2.462.400	576.410	293.040	555.620	4.729.870
julho	873.000	0	874.488	1.226.640	852.480	3.826.608
agosto	0	907.200	531.360	1.110.368	-	2.548.928
setembro	1.368.000	713.520	818.640	864.000	-	3.764.160

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
outubro	1.499.976	899.280	0	0	-	2.399.256
novembro	1.499.976	0	44.338	380.800	-	1.925.114
dezembro	0	710.000	779.058	2.088.200	-	3.577.258
Total	9.848.952	9.928.520	6.163.495	8.468.441	5.460.400	39.869.808

Fonte: Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data de emissão das notas fiscais dos fornecedores, posto que não foi informada a efetiva data de recebimento dos insumos na CDMEC.

Quanto a tal tipo de fralda, que representa o segundo maior volume de recebimentos, é possível identificar um aproximado valor médio mensal constante nos anos de 2019, 2020, 2022 e 2023, preenchidos por meses sem fornecimento e variações em determinadas competências, todavia nota-se a expressiva redução no recebimento de insumos em 2021, representando uma queda próxima a 38% (trinta e oito por cento), em comparação ao ano anterior, seguida por uma retomada no volume de itens no ano seguinte.

Tabela 13 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	1.986.880	1.511.540	2.198.040	2.024.760	7.721.220
fevereiro	3.000.000	2.382.400	3.593.420	0	792.700	9.768.520
março	3.010.000	2.582.400	1.771.900	0	2.600.920	9.965.220
abril	1.727.680	1.417.600	0	227.840	618.980	3.992.100
maio	2.778.240	994.560	160.000	3.693.120	3.088.700	10.714.620
junho	2.146.560	1.677.440	1.699.496	775.488	2.354.904	8.653.888
julho	2.347.520	2.492.800	1.753.184	2.617.580	2.591.680	11.802.764
agosto	232.960	1.690.240	1.111.264	429.886	-	3.464.350
setembro	2.767.040	1.630.720	2.336.776	1.557.400	-	8.291.936
outubro	931.840	1.514.240	0	892.660	-	3.338.740
novembro	2.068.160	0	149.040	1.391.500	-	3.608.700
dezembro	1.397.760	623.220	1.545.880	825.500	-	4.392.360
Total	22.407.760	18.992.500	15.632.500	14.609.014	14.072.644	85.714.418

Fonte: Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data de emissão das notas fiscais dos fornecedores, posto que não foi informada a efetiva data de recebimento dos insumos na CDMEC.

A respeito de tal fralda, sendo aquela com maior demanda, observa-se uma repetida redução nos valores totais anuais de 2019 a 2022, representando queda de um volume médio mensal de 1.867.313, em 2019, para 1.217.418, em 2022, todavia seguida por uma recuperação de quantitativo em 2023, cujos 7 (sete) meses iniciais apresentam uma média de recebimentos superior a 2 (dois) milhões de fraldas ao mês. De todo o modo, em sendo o tipo de fralda com maior necessidade, apresentam-se como preocupantes os meses em que não houve

recebimento, bem como aqueles cujos valores se apresentaram muito abaixo das médias anuais (tais como agosto de 2019, maio e novembro de 2021 e abril de 2022).

Tabela 14 – Recebimentos de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	0	504.000	492.560	212.499	1.208.200	2.417.259
fevereiro	468.864	0	946.022	0	710.528	2.125.414
março	176.176	784.000	0	0	1.031.100	1.991.276
abril	365.376	0	0	0	60.900	426.276
maio	660.176	952.000	60.004	1.305.248	1.020.565	3.997.993
junho	0	0	601.894	42.021	1.127.000	1.770.915
julho	71.400	448.000	656.528	50.022	935.200	2.161.150
agosto	733.600	504.000	423.744	1.880.774	-	3.542.118
setembro	0	263.200	476.256	886.480	-	1.625.936
outubro	805.000	798.000	0	189.798	-	1.792.798
novembro	0	114.800	87.003	0	-	201.803
dezembro	595.000	261.418	726.712	934.864	-	2.517.994
Total	3.875.592	4.629.418	4.470.723	5.501.706	6.093.493	24.570.932

Fonte: Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: A competência (mês/ano) refere-se à data de emissão das notas fiscais dos fornecedores, posto que não foi informada a efetiva data de recebimento dos insumos na CDMEC.

Sobre tal tipo de fralda, é possível destacar um aumento expressivo do volume anual de recebimentos entre 2019 e 2020 e entre 2021 e 2022, em percentuais próximos a 20% (vinte por cento), todavia os valores mensais indicam expressiva discrepância entre si (exemplo de limite inferior de 42.021, em junho de 2022, e superior de 1.880.774, em agosto de 2022). Por outro lado, os quantitativos demandados nos primeiros meses de 2023 apontam para uma média mensal de 870.499 fraldas, cujo valor é muito superior aos anos anteriores, que variavam no limite entre 322.966 e 458.476.

Por analogia da situação identificada no subitem 3.1.5, também os quantitativos recebidos de fraldas descartáveis pelo CDMEC no período analisado reforçam novamente um cenário de inconstância no abastecimento dos estoques da SMS, cuja totalização por ano possibilita a seguinte comparação:

Tabela 15 – Recebimentos de FRALDAS – TOTAL

Ano	2019	2020	2021	2022
Quantidade	39.851.916	37.650.438	30.567.494	30.885.071
Varição	-	(5,5%)	(18,8%)	1,0%

Fonte: Tabelas 10 a 14 (Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 – fls. 23.607/23.637 da peça 33).

Obs.: Não foram incluídos os valores parciais do ano de 2023, para melhor comparação entre os exercícios.

Dessa maneira, confirma-se a repetida redução de quantitativos em 2020 e 2021, em comparação com os valores de 2019, não sendo verificada ainda, nos anos recentes, a retomada aos níveis dos montantes inicialmente verificados.

b) Critério(s)

Volume de recebimentos de fraldas descartáveis em 2019, considerados como paradigma para a comparação realizada.

c) Evidência(s)

Relatórios com quantidades recebidas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 23.607/23.637 da peça 33), que possibilitaram a comparação de sua evolução em tal período.

d) Causa(s)

Falhas de planejamento; incompatibilidade entre Consumos Médios e efetiva necessidade de dispensação aos usuários do programa de fornecimento de fraldas.

e) Efeito(s)

Risco de desabastecimento; prejuízo aos usuários que necessitam de continuidade na disponibilidade de fraldas.

**3.1.7. Não foram identificadas justificativas para a irregularidade no volume de fornecimento de fraldas no período analisado**

a) Situação encontrada

Em reportagem veiculada em 22.05.23<sup>5</sup>, foi noticiado, com base em informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), que houve uma redução expressiva na quantidade de fraldas adquiridas pela SMS, entre 2019 e 2022.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/05/22/prefeitura-de-sp-reduz-compra-de-fraldas-e-familias-relatam-atraso-na-entrega-para-pessoas-que-tem-direito-ao-beneficio.ghtml>, acessado em 22.09.23.

Na mesma matéria, inclusive referenciada na Representação contida no TC/006829/2023, a queda nos quantitativos adquiridos se justificaria em função da falta dos produtos no mercado.

Em relação às ARP 391 e 392, com vigência iniciada em 03.06.22, embora diversos aditivos tenham sido formalizados em relação a marcas de fraldas, mudanças nos preços e formatação de embalagens, não foi localizado nenhum registro de acionamento de ARP em que tenha sido assinalada a entrega em números inferiores aos solicitados ou falta de fraldas no mercado nacional.

A cláusula 7.3 das referidas Atas prevê inclusive que:

A DETENTORA estará obrigada a atender todos os pedidos efetuados durante a vigência da presente Ata de Registro do Preço, ainda que o fornecimento decorrente esteja previsto para ocorrer após o término de sua vigência.

Na ARP anterior, igualmente não foi localizada nenhuma penalização por falta de entrega de fraldas nas quantidades determinadas, o que demanda uma justificativa específica da SMS em relação a associação entre a diminuição de compras e a falta de produtos no mercado em função da pandemia.

É necessário que a ORIGEM esclareça de que modo foi formalizada a ruptura de fornecimento em função do estado pandêmico e se houve recusa dos contratados, emergenciais inclusive, em entregar o número estimado de fraldas e qual a penalização incorrida em função da recusa de fornecimento de quantitativos prévia e consensualmente contratados.

b) Critério(s)

Artigo 89 do DM n.º 62.100/22 e disposições contratuais.

c) Evidência(s)

Ausência de documentação nos processos administrativos consultados tratando de justificativa acerca da ausência de fornecimento de fraldas em períodos específicos.

d) Causa(s)

Desídia ao dever constitucional de motivar os atos praticados.

e) Efeito(s)

Ausência de produtos em quantidade suficiente para distribuição aos usuários.

**3.1.8. Não há divulgação do consumo das Atas de Registro de Preços da Secretaria, conforme previsto no artigo 61 da Lei Municipal (LM) n.º 17.273/20**

a) Situação encontrada

Em 15.01.20, foi publicada a LM n.º 17.273/20, cuja ementa é:

Organiza a Política Municipal de Prevenção da Corrupção, cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, cria o Fundo Municipal de Prevenção e Combate à Corrupção, altera as Leis nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e dá outras providências.

Tal normativo, no Capítulo IV – Das Medidas Imediatas de Prevenção e Controle, trouxe a seguinte previsão em seu artigo 61:

Nas hipóteses de contratação por meio de ata de registro de preços, deverá seu órgão gerenciador garantir a devida transparência, por meio, inclusive, da divulgação mensal no sítio da Prefeitura do Município de São Paulo de informações relativas ao montante utilizado por cada um dos participantes, tanto naquele mês quanto em valores acumulados.

Ocorre que a AUDITORIA não identificou, em páginas da SMS<sup>6</sup>, tal divulgação a respeito dos montantes consumidos de suas ARP, cuja informação teria apoiado, inclusive, as análises realizadas no presente trabalho.

A respeito da questão, a ORIGEM já se manifestou nos seguintes termos (fl. 576 da peça 32):

Informamos que atualmente o controle de consumo é feito pelo Grupo Técnico de Compras diretamente ligado à Diretoria de Suprimentos, através do sistema Ilogix, implantado para fins de gerenciamento e planejamento de Compras.

Os dados de quantitativo de consumo não são publicizados, porém junto a Coordenadoria Jurídica da Pasta e demais áreas envolvidas será implantado fluxo de divulgação das informações determinadas no Art. 61 da Lei Municipal n.º 17.273/20.

Cumpramos informar que a Coordenadoria de Finanças e Orçamentos publica relatório mensal de todas as compras efetuadas, discriminado por objeto, quantidade e preço, em atendimento ao contido no Art. 116 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

---

<sup>6</sup> Especialmente em: [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos\\_de\\_atas/index.php?p=5553](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos_de_atas/index.php?p=5553), acessado em 09.10.23.

De modo que se aguarda, no decorrer da instrução processual da presente fiscalização, que, oportunamente, sejam prestadas informações atualizadas sobre o referido novo fluxo para divulgação das informações demandadas, em cumprimento à previsão contida no referido normativo.

b) Critério(s)

Artigo 61 da LM n.º 17.273/20.

c) Evidência(s)

Inexistência do conteúdo procurado na página de divulgação da SMS a respeito das ARP<sup>7</sup>, bem como na página de Transparência da Municipalidade<sup>8</sup>.

d) Causa(s)

Desatenção à exigência legal no atendimento ao princípio legal da transparência.

e) Efeito(s)

Prejuízo à publicidade de relevante informação a respeito de compras públicas.

**3.1.9. Relevante parcela das entregas de fraldas decorrentes de acionamentos das Atas de Registro de Preços ocorreu com atraso, sem aplicação de penalidade, dada a anuência da Secretaria**

a) Situação encontrada

A fim de identificar eventuais problemas nos fornecimentos de fraldas descartáveis pelos fornecedores contratados pela SMS, que possam contribuir para a irregularidade na disponibilidade de insumos, reiterada nos subitens anteriores, a AUDITORIA requisitou informações a respeito das ocorrências de atrasos e/ou inconformidades de entrega entre janeiro de 2019 e julho de 2023.

---

<sup>7</sup> Disponível em: [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos\\_de\\_atas/index.php?p=5553](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos_de_atas/index.php?p=5553), acessado em 09.10.23.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contratos-convenios-e-compras-publicas>, acessado em 09.10.23.

A ORIGEM apresentou uma lista de 8 (oito) ocorrências (fl. 23.606 da peça 33), contemplando aqueles casos em que houve aplicação de multa aos fornecedores.

Ocorre que tal listagem não corresponde à realidade dos totais de atrasos de entrega por parte de fornecedores da SMS.

Para verificação de tal quesito, a AUDITORIA buscou identificar processos que contemplassem acionamentos das ARP da ORIGEM entre 2019 e 2023, obtendo uma listagem de 88 (oitenta e oito) diferentes processos (vide listagem à fl. 4 da peça 34).

Ao se debruçar sobre os autos, foi possível identificar um conjunto de 34 (trinta e quatro) processos, equivalente a quase 39% (trinta e nove por cento) do total, que contavam com 1 (uma) ou mais ocorrência de comunicação de atraso para entrega dos itens demandados, contando todos eles com anuência da SMS, o que implicou no posterior descabimento de aplicação de penalidades em função do descumprimento dos prazos de entrega pactuados nas ARP.

b) Critério(s)

Prazos de entrega pactuados nas ARP gerenciadas pela SMS.

c) Evidência(s)

Documentos SEI (contidos na listagem de processos disponível à fl. 4 da peça 34), que cuidam de solicitações e aceites de atraso de entrega para fornecimentos contratados pela SMS.

d) Causa(s)

Dependência de fornecedores (conforme delineado no subitem **3.1.3**); possíveis problemas de faltas de insumo no mercado.

e) Efeito(s)

Risco de desabastecimento; frustração dos fornecedores frente aos quantitativos estimados; prejuízo aos usuários que necessitam de continuidade na disponibilidade de fraldas.



### 3.1.10. Não houve, em 2023, regularidade no quantitativo recebido de fraldas nas unidades e serviços de saúde

#### a) Situação encontrada

Além das macroanálises realizadas nos subitens anteriores quanto à verificação da regularidade – ou não – na disponibilização de fraldas às unidades e serviços de saúde, a AUDITORIA entendeu como oportuno visitar ao menos 1 (um) serviço em cada uma das 6 (seis) Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) para verificar, dentre outras questões, a realidade quanto à entrega de tais insumos, uma vez que são essas unidades que, até o presente momento, fazem a interlocução integral com os usuários do programa para dispensação de fraldas, desde o cadastramento até a efetiva entrega dos itens.

Nas visitas, obtivemos relatórios do sistema de Gestão de Serviços em Saúde (GSS), com informações sobre a entrega de fraldas às unidades em 2023, conforme consolidação a seguir:

Tabela 16 – Entrega de FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
janeiro/2023	Não Obtido	80	480	Não Obtido	360	2.500
fevereiro/2023	Não Obtido	0	0	Não Obtido	0	0
março/2023	Não Obtido	200	480	Não Obtido	720	3.720
abril/2023	Não Obtido	0	360	Não Obtido	480	0
maio/2023	Não Obtido	0	0	Não Obtido	0	0
junho/2023	Não Obtido	0	0	Não Obtido	0	0
julho/2023	Não Obtido	0	0	Não Obtido	0	0
Total	-	280	1.320	-	1.560	6.220

Fonte: Relatórios do GSS – Relação de movimentos por material (peça 42).

Os relatórios indicam que as unidades consultadas receberam diferentes quantitativos no período e ficaram entre 4 (quatro) e 5 (cinco) meses sem receber nenhuma quantidade quanto ao tipo da fralda necessário.

Tabela 17 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
janeiro/2023	Não Obtido	880	1.440	Não Obtido	40	6.080
fevereiro/2023	Não Obtido	870	960	Não Obtido	360	1.320
março/2023	Não Obtido	480	960	Não Obtido	360	2.640
abril/2023	Não Obtido	540	1.230	Não Obtido	1.080	0
maio/2023	Não Obtido	600	1.080	Não Obtido	600	7.200
junho/2023	Não Obtido	460	1.350	Não Obtido	900	5.100
julho/2023	Não Obtido	0	1.200	Não Obtido	0	1.700

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
Total	-	3.830	8.220	-	3.340	24.040

Fonte: Relatórios do GSS – Relação de movimentos por material (peça 42).

As informações obtidas registram que 3 (três) das 6 (seis) unidades ficaram sem receber fraldas em ao menos 1 (um) mês em 2023 e denotam distorções nas quantidades de insumos entregues no período, merecendo especial destaque o caso da unidade da CRS Sudeste que recebeu 40 (quarenta) fraldas em janeiro de 2023 em comparação com 1.080 (um mil e oitenta) unidades no mês de abril do mesmo ano.

Tabela 18 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
janeiro/2023	0	2.250	7.800	3.200	2.650	22.800
fevereiro/2023	7.050	1.350	4.300	3.800	2.950	7.700
março/2023	5.450	2.150	4.000	2.750	3.750	12.600
abril/2023	4.050	950	9.300	3.650	4.450	0
maio/2023	5.000	1.100	7.350	0	7.200	25.200
junho/2023	0	1.400	7.150	4.100	5.200	16.600
julho/2023	4.992	1.464	4.104	150	3.800	7.416
Total	26.542	10.664	44.004	17.650	30.000	92.316

Fonte: Relatórios do GSS – Relação de movimentos por material (peça 42).

A partir dos dados acima, verifica-se que 3 (três) das 6 (seis) unidades ficaram sem receber fraldas em ao menos 1 (um) mês em 2023 e nota-se ausência de regularidade no quantitativo de fraldas entregues, sendo possível destacar a unidade da CRS Sul que recebeu 7.416 (sete mil, quatrocentas e dezesseis) unidades em julho de 2023, ao passo que recebeu quantia acima de 3 (três) vezes mais que tal valor no mês de maio do mesmo exercício, possivelmente em função do envio intempestivo quanto ao mês de abril, no qual a unidade não recebeu nenhuma quantia.

Tabela 19 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
janeiro/2023	4.200	3.000	7.500	0	1.900	17.200
fevereiro/2023	11.750	0	0	8.350	0	0
março/2023	0	6.450	15.000	6.600	9.200	31.700
abril/2023	0	0	10.150	4.250	0	0
maio/2023	14.150	12.650	0	700	8.000	22.070
junho/2023	0	3.264	0	4.100	10.504	0
julho/2023	14.112	3.864	13.504	1.784	9.592	39.240
Total	44.212	29.228	46.154	25.784	39.196	110.210

Fonte: Relatórios do GSS – Relação de movimentos por material (peça 42).

Quanto a tal tipo de fralda descartável, que representa aquela com maior demanda, nota-se que 2 (duas) das 6 (seis) unidades ficaram sem receber o insumo por 2 (dois) meses no período analisado e 3 (três) ficaram sem receber o insumo por 3 (três) meses, outrossim há novamente casos de discrepante quantidade enviada às unidades, exemplificada pelo serviço na CRS Oeste que recebeu 700 (setecentas) unidades em maio de 2023 e 8.350 (oito mil, trezentas e cinquenta) no mês de fevereiro do mesmo ano.

Tabela 20 – Entrega de FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG

Competência	UBS-CRS-Centro	UBS-CRS-Leste	AMA/UBS-CRS-Norte	UBS-CRS-Oeste	AMA/UBS-CRS-Sudeste	AMA/UBS-CRS-Sul
janeiro/2023	0	1.960	6.958	4.074	Não Obtido	18.865
fevereiro/2023	6.475	889	3.689	3.311	Não Obtido	6.356
março/2023	7.238	1.554	3.507	3.703	Não Obtido	18.200
abril/2023	6.524	679	7.910	5.551	Não Obtido	0
maio/2023	7.154	1.204	5.446	0	Não Obtido	20.328
junho/2023	0	980	3.892	3.976	Não Obtido	13.482
julho/2023	7.154	1.057	3.857	119	Não Obtido	7.791
Total	34.545	8.323	35.259	20.734	-	85.022

Fonte: Relatórios do GSS – Relação de movimentos por material (peça 42).

Os relatórios permitem verificar que 3 (três) das 6 (seis) unidades ficaram ao menos 1 (um) mês no período sem receber as fraldas de tal tipo e, novamente, se observa a variação nos quantitativos recebidos, tal como a situação encontrada em unidade da região Oeste, que recebeu somente 119 (cento e dezenove) unidades em julho de 2023, em comparação com 5.551 (cinco mil, quinhentas e cinquenta e uma) em abril de 2023, valor extremamente superior àquele.

Tal cenário vivenciado pelas unidades de saúde confirma a mesma problemática relatada nos subitens anteriores, no tocante a irregularidades no fornecimento das fraldas descartáveis.

Importa ainda registrar que as unidades de saúde visitadas pela AUDITORIA relataram as dificuldades encaradas quando do recebimento das fraldas, posto que não há um aviso prévio específico quando da previsão de entrega desses itens nas unidades, haja vista que os cronogramas disponibilizados pela CDMEC contemplam diversos insumos, sem a possibilidade de se conhecer se contemplará especificamente o envio de fraldas, de modo que tal informação seria necessária, já que as unidades não possuem espaços suficientes e plenamente adequados para recebimento das fraldas, que representam um alto volume de itens.

Ademais, foi relatado que a questão da variação dos quantitativos recebidos não é algo recente e faz com que as unidades tenham que adotar medidas excepcionais para entrega aos usuários do programa de fraldas, sendo necessário, por muitas vezes, fornecer quantia menor àquela prescrita ao paciente, posto que a unidade não conta com a totalidade de estoque necessário.

b) Critério(s)

Quantidade de fraldas recebidas pelas unidades e serviços de saúde em janeiro de 2023, considerada como paradigma para a comparação realizada.

c) Evidência(s)

Relatórios do GSS, com Relação de movimentos por material (peça 42), os quais registram as quantidades de fraldas entregues nas unidades e serviços de saúde.

d) Causa(s)

Falhas de planejamento; ruptura de estoque; inadequado controle na demanda de fraldas necessárias.

e) Efeito(s)

Desabastecimento e prejuízo aos usuários que necessitam de continuidade na disponibilidade de fraldas descartáveis.

**3.1.11. Não há regularidade no quantitativo de fraldas entregues pelas unidades e serviços de saúde**

a) Situação encontrada

Objetivando identificar como a ausência de regularidade nos acionamentos das ARP, nos fornecimentos e nas entregas de fraldas às unidades e serviços de saúde vêm afetando a efetiva dispensação dos insumos, a AUDITORIA demandou à SMS a apresentação de relatórios com as quantidades de fraldas descartáveis entregues, entre janeiro de 2019 e julho de 2023, aos usuários cadastrados no programa.

As informações compiladas, que se referem a todo o conjunto de usuários contemplados no programa, possibilitam a seguinte comparação:

Tabela 21 – Quantidade Dispensada – FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	106.262	121.478	90.773	77.878	78.466	474.857
fevereiro	111.002	107.718	92.479	76.913	76.877	464.989
março	114.015	115.904	106.360	88.835	87.095	512.209
abril	115.314	62.285	99.760	79.053	78.916	435.328
maio	124.635	115.581	96.000	55.567	48.435	440.218
junho	107.027	107.810	102.877	39.823	18.588	376.125
julho	111.863	115.479	103.540	72.126	9.363	412.371
agosto	48.119	102.915	90.383	86.541	-	327.958
setembro	122.978	107.579	105.788	69.708	-	406.053
outubro	124.052	102.338	89.047	79.171	-	394.608
novembro	115.369	97.055	88.549	51.512	-	352.485
dezembro	105.865	84.609	70.395	83.344	-	344.213
Total	1.306.501	1.240.751	1.135.951	860.471	397.740	4.941.414

Fonte: Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33).

O volume total de fraldas dispensadas deste tipo demonstra constante redução ao longo do período, representando uma queda superior a 34% (trinta e quatro por cento) ao comparar os quantitativos totais de 2022 e 2019. Ademais, nota-se uma discrepante redução das quantidades entregues aos usuários em períodos recentes, especialmente a partir de maio de 2023.

Tabela 22 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	192.723	230.178	205.205	180.430	167.808	976.344
fevereiro	91.203	205.129	202.904	171.312	174.621	845.169
março	213.542	234.433	217.281	201.040	204.831	1.071.127
abril	212.867	226.115	224.386	179.296	161.745	1.004.409
maio	220.504	214.297	231.104	209.051	186.454	1.061.410
junho	183.202	220.290	247.092	151.003	199.984	1.001.571
julho	217.528	234.535	232.234	161.545	179.445	1.025.287
agosto	212.926	224.045	206.767	215.524	-	859.262
setembro	202.013	213.148	228.747	214.024	-	857.932
outubro	214.513	210.784	210.215	183.815	-	819.327
novembro	192.651	156.368	196.174	201.394	-	746.587
dezembro	194.994	106.633	171.490	192.222	-	665.339
Total	2.348.666	2.475.955	2.573.599	2.260.656	1.274.888	10.933.764

Fonte: Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33).

Houve um leve crescimento no número total de fraldas dispensadas entre 2019 e 2021, todavia tal variação foi seguida de uma redução de mais de 12% (doze por cento) em 2022, em comparação com 2021, retornando a valor inferior ao período inicial de 2019.

Tabela 23 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	781.264	987.164	473.887	605.776	754.739	3.602.830
fevereiro	798.960	878.477	865.681	392.766	798.961	3.734.845
março	800.019	969.564	876.867	117.557	947.376	3.711.383
abril	816.109	1.000.450	463.878	34.464	771.227	3.086.128
maio	874.003	887.216	112.585	838.462	908.461	3.620.727
junho	786.741	884.662	262.251	466.875	964.725	3.365.254
julho	870.995	995.343	779.569	489.338	896.396	4.031.641
agosto	898.182	537.788	401.799	916.060	-	2.753.829
setembro	859.478	968.794	844.886	931.607	-	3.604.765
outubro	928.978	823.050	293.897	757.072	-	2.802.997
novembro	895.168	531.212	77.935	485.769	-	1.990.084
dezembro	839.088	166.485	205.171	906.438	-	2.117.182
Total	10.148.985	9.630.205	5.658.406	6.942.184	6.041.885	38.421.665

Fonte: Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33).

Os quantitativos totais de fraldas deste tipo apontam uma considerável redução em 2021, acima de 41% (quarenta e um por cento), em comparação com 2020, sendo encontrados meses com quantidades dispensadas muito inferiores à média de fornecimento de tal item. Ademais, embora tenha havido um crescimento de quase 23% (vinte e três por cento) entre 2022 e 2021, os valores permanecem ainda muito abaixo dos montantes iniciais verificados em 2019, sendo relevante observar os baixos valores entregues em 2022 (em especial nos meses de março e abril).

Tabela 24 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	489.330	1.949.032	945.699	1.454.905	961.041	5.800.007
fevereiro	1.617.703	1.830.312	1.598.514	904.884	1.209.472	7.160.885
março	1.668.316	2.358.303	2.203.149	219.116	2.037.601	8.486.485
abril	2.057.393	2.265.260	1.571.165	38.876	1.010.618	6.943.312
maio	2.112.915	1.246.290	490.960	1.974.729	1.821.931	7.646.825
junho	1.790.222	1.348.390	908.092	1.136.504	1.895.689	7.078.897
julho	2.186.021	2.032.778	1.600.698	1.106.237	1.875.709	8.801.443
agosto	2.236.304	2.088.602	814.129	2.107.364	-	7.246.399
setembro	2.136.455	1.494.355	1.973.370	1.597.927	-	7.202.107
outubro	1.869.790	1.820.194	794.510	1.152.546	-	5.637.040
novembro	2.061.837	908.315	180.647	1.057.970	-	4.208.769

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
dezembro	1.344.171	316.732	458.747	975.688	-	3.095.338
Total	21.570.457	19.658.563	13.539.680	13.726.746	10.812.061	79.307.507

Fonte: Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33).

Observando novamente que este é o tipo de fralda com maior volume demandado, cabe destacar a repetida queda dos quantitativos entre 2019 e 2021, seguida de um leve acréscimo em 2022, cujo cenário aponta uma redução de mais de 36% (trinta e seis por cento), ao se comparar o volume total dispensado em 2022 com os valores de 2019. É necessário ainda destacar a discrepância nos quantitativos dispensados em 2023, havendo 3 (três) meses cujos valores são próximos de 1 (um) milhão de unidades, bem abaixo dos demais 4 (quatro) meses, com valores próximos de 1,9 (um inteiro e nove décimos) milhão de fraldas.

Tabela 25 – Quantidade Dispensada – FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023	Total
janeiro	45.659	385.696	246.719	313.262	831.183	1.822.519
fevereiro	36.192	408.079	460.268	161.005	695.953	1.761.497
março	338.993	380.896	544.274	32.306	798.772	2.095.241
abril	316.849	401.538	283.449	7.296	640.357	1.649.489
maio	371.158	398.077	70.454	559.760	787.925	2.187.374
junho	351.173	474.717	144.304	385.754	809.815	2.165.763
julho	194.532	309.266	536.312	286.248	764.120	2.090.478
agosto	301.400	379.072	301.831	257.504	-	1.239.807
setembro	357.666	411.826	598.556	670.580	-	2.038.628
outubro	404.718	440.274	160.769	623.332	-	1.629.093
novembro	373.939	495.712	35.179	698.965	-	1.603.795
dezembro	301.683	240.006	138.703	418.029	-	1.098.421
Total	3.393.962	4.725.159	3.520.818	4.414.041	5.328.125	21.382.105

Fonte: Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33).

Por conseguinte, tal tipo de fraldas apresenta uma inconstante flutuação de valores, diante de um acréscimo de mais de 39% (trinta e nove por cento) entre 2020 e 2019, seguida de uma redução superior a 25% (vinte e cinco por cento) entre 2021 e 2020 e, posteriormente, por uma retomada entre 2022 e 2021, com recrudescimento superior a 25% (vinte e cinco por cento). Todavia, merecem especial atenção os discrepantes quantitativos dispensados em determinados meses de 2019 (janeiro e fevereiro), 2021 (maio e novembro) e 2022 (março e abril).

Levando-se em conta o somatório das fraldas acima, é possível, mais uma vez, ratificar a efetiva redução do total de fraldas descartáveis dispensadas ao longo do período analisado:



Tabela 26 – Quantidade Dispensada de FRALDAS – TOTAL

Ano	2019	2020	2021	2022
Quantidade	38.768.571	37.730.633	26.428.454	28.204.098
Variação	-	(2,7%)	(30,0%)	6,7%

Fonte: Tabelas 21 a 25 (Relatórios com quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 – fls. 10/18.757 da peça 33).

Obs.: Não foram incluídos os valores parciais do ano de 2023, para melhor comparação entre os exercícios.

O panorama geral a respeito da dispensação das fraldas analisadas acima confirma a expressiva queda do montante no ano de 2021, em comparação com os exercícios anteriores, de maneira que o aumento identificado em 2022 ainda não retomou aos valores inicialmente apontados.

Tal cenário se alinha com informações obtidas pela AUDITORIA ao longo do trabalho, considerando que:

- Mais de 25% (vinte e cinco por cento) dos usuários e responsáveis que responderam o formulário eletrônico disponibilizado com questões a respeito do programa de fraldas, relataram não ter recebido a quantidade prescrita de fraldas nas últimas retiradas realizadas em 2023 (conforme respostas apresentadas às questões 8 – oito – e 12 – doze – do questionário – peça 40);
- Todas as 6 (seis) unidades visitadas pela AUDITORIA indicaram que, nos últimos 3 (três) meses, não foram recebidos os quantitativos totais de fraldas necessários para atender integralmente os usuários cadastrados no programa para dispensação (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46).

#### b) Critério(s)

Total de fraldas descartáveis dispensadas em 2019, considerado como paradigma para a comparação realizada.

#### c) Evidência(s)

Relatórios com as quantidades dispensadas de fraldas descartáveis entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 10/18.757 da peça 33), indicando os valores retirados pelos usuários cadastrados no programa para recebimento desses insumos.



d) Causa(s)

Falhas de planejamento; rupturas de estoque; inadequado controle na demanda de fraldas necessárias; irregularidade no acionamento das ARP para fornecimento das fraldas, bem como irregularidade no quantitativo de fraldas recebidas pelas UBSs.

e) Efeito(s)

Desabastecimento e prejuízo aos usuários que necessitam de continuidade na disponibilidade de fraldas.

**3.1.12. Não há informações atualizadas disponíveis sobre a estimativa da população que poderia ser alcançada pelo fornecimento de fraldas**

a) Situação encontrada

Diante da elevada modificação da demanda de fraldas ao longo do período analisado, conforme registrado nos subitens anteriores e destacado no próximo subitem **3.1.3**, a AUDITORIA questionou a SMS, por meio da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo), se haveria disponibilidade de informações populacionais e/ou epidemiológicas levando-se em conta os parâmetros de elegibilidade fixados no protocolo vigente para dispensação de fraldas (fls. 60/65 da peça 32).

Tal informação foi entendida como importante tanto para avaliar o alcance da política pública efetivada por meio do programa, quanto para possibilitar meios para melhorar a capacidade de planejamento de quantitativos para períodos futuros.

Ocorre, porém, que a SMS registrou não dispor de dados em tal sentido, consoante respostas apresentadas:

A CEInfo não dispõe de dados para informar ou estimar morbidade por estas causas (CID 10: N31.0, N31.1, N39.4, K59.2, associadas a F00, F01, F02.3, F72, G80, G82, G93.1, I61, I64, Q05.2, Q05.3, T90.5, T91.1) na população do município. (fl. 27 da peça 32)

[...]

Infelizmente não temos a informação solicitada.

1 - Inicialmente, porque não temos dados de morbidade (prevalência ou incidência) das causas citadas (incontinência urinária ou fecal permanente);

2 – em segundo lugar, a estimativa de população feita pelo SEADE para os anos 2019 a 2023, não contempla idades detalhadas. Apenas faixas agrupadas de 5 anos, até 75 anos (Anexo). Não há estimativa para o ano de 2024. (fl. 10 da peça 37)

b) Critério(s)

Existência de dados populacionais e/ou epidemiológicas em função dos parâmetros de elegibilidade fixados no protocolo para dispensação de fraldas

c) Evidência(s)

Manifestação negativa apresentada pela ORIGEM, diante das informações pleiteadas.

d) Causa(s)

Ausência de parâmetros, estudos e referenciais atualizados sobre os aspectos de morbidade contemplados no programa; possível desatenção quanto à necessidade de obtenção de informações estratégicas para monitoramento das ações desenvolvidas pela Secretaria.

e) Efeito(s)

Inviabilidade para avaliação da efetividade da política pública provida por meio da dispensação de fraldas; possibilidade de existência de população não atendida por meio do programa.

**3.1.13. O total de cadastros no programa para dispensação de fraldas sofre relevantes alterações mensais em virtude do crescente número de cadastramento de novos usuários e o alto quantitativo de usuários inativados**

a) Situação encontrada

Buscando clarificar o cenário encontrado de reiterada flutuação da demanda de fraldas ao longo do período analisado na presente fiscalização, a AUDITORIA procurou identificar informações sobre o panorama dos usuários atualmente cadastrados no programa, bem como sobre o nível de entradas de novos usuários.

Os relatórios apresentados pela SMS apontam que, em setembro de 2023, existiam 123.662 cadastrados no programa, sendo, dentre aqueles com alguma quantidade prescrita de fraldas,

29.081 ativos e 94.581 inativos, observando-se a existência de 467 diferentes unidades e serviços de saúde com usuários vinculados (fls. 20.170/23.598 da peça 33).

Ao considerar os usuários ativos com prescrição de tais insumos, chega-se a um volume superior a 3,3 (três inteiros e três décimos) milhões de fraldas, distribuídas mensalmente pelos seguintes tipos, de acordo com o quantitativo previsto de demanda:

Tabela 27 – Total de Prescrição de Fraldas para Usuários Ativos

<b>Tipo de Fralda</b>	<b>Quantidade</b>
INFANTIL - TAMANHO EG/XG	97.521
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P	154.537
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M	771.878
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G	1.646.807
ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG	703.606
<b>Total</b>	<b>3.374.349</b>

Fonte: Relatórios com demanda atual de fornecimento mensal de fraldas descartáveis (fls. 20.170/23.598 da peça 33).

Note-se de antemão que tal quantitativo é inferior à quantidade informada pela SMS como sendo aquela fornecida mensalmente à população paulistana, sendo apontado o quantitativo de 5,6 (cinco inteiros e seis décimos) milhões de fraldas (fls. 577, 579 e 585 da peça 32).

Embora tenhamos repisado que as fraldas focadas no presente trabalho são aquelas fornecidas pela Atenção Básica, por meio do programa de dispensação, excluídas as da Rede Hospitalar e aquelas necessárias por força de ação judicial, não foi possível identificar a razão da variação de mais de 2,2 (dois inteiros e dois décimos) milhões de fraldas, que representaria quase 40% (quarenta por cento) do valor total indicado pela SMS.

Outro aspecto verificado pela AUDITORIA refere-se ao nível de inclusão de novos usuários no programa de dispensação de fraldas, cuja evolução, desde 2019, pode ser verificada a seguir:

Tabela 28 – Inclusão de Usuários no Programa para Dispensação de Fraldas

<b>Mês/Ano</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
janeiro	765	817	697	704	1.701
fevereiro	899	732	777	980	1.648
março	635	1.023	1.049	694	2.201
abril	732	1.029	857	532	1.653
maio	935	811	665	1.005	2.734
junho	750	726	699	826	5.195
julho	934	966	959	982	11.217
agosto	1.098	844	906	6.350	-
setembro	1.041	989	1.679	3.814	-

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023
outubro	727	850	1.033	1.433	-
novembro	863	951	604	1.165	-
dezembro	578	608	616	1.645	-
Total	9.957	10.346	10.541	20.130	26.349

Fonte: Relatórios com quantidade mensal de usuários cadastrados no programa para dispensação de fraldas entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 18.758/20.139 da peça 33).

Os valores apontados indicam uma média de mais de 800 (oitocentos) usuários cadastrados entre 2019 e 2021, sendo alterada substancialmente em 2022, com média superior a 1.600 (um mil e seiscentos), e em 2023, com média superior a 3.700 (três mil e setecentos); notando-se ainda o pico de novos usuários em julho de 2023, com quantitativo informado de mais de 11.000 (onze mil) cadastros, seguidos dos valores máximos encontrados em agosto de 2022 (6.350 – seis mil, trezentos e cinco) e em junho de 2023 (5.195 – cinco mil, cento e noventa e cinco).

Tabela 29 – Quantidades de Fraldas para Usuários Incluídos no Programa para Dispensação

Mês/Ano	2019	2020	2021	2022	2023
janeiro	83.902	96.333	81.188	86.746	208.185
fevereiro	97.335	86.628	91.830	118.425	199.304
março	72.054	120.342	124.500	82.773	268.563
abril	85.203	122.189	102.667	62.706	202.067
maio	106.615	95.797	78.931	122.311	340.395
junho	88.875	86.061	83.923	99.425	669.907
julho	109.474	114.815	114.209	118.067	1.445.549
agosto	128.592	100.049	108.907	751.706	-
setembro	123.704	117.338	210.350	460.960	-
outubro	85.266	100.754	124.864	173.871	-
novembro	102.230	112.959	71.846	141.224	-
dezembro	67.720	71.287	72.380	199.293	-
Total	1.150.970	1.224.552	1.265.595	2.417.507	3.333.970

Fonte: Relatórios com quantidade mensal de usuários cadastrados no programa para dispensação de fraldas entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 18.758/20.139 da peça 33).

Em proporção próxima à evolução de usuários cadastrados no programa, o quantitativo necessário de fraldas para atendê-los apresenta uma média próxima de 100 (cem) mil unidades entre 2019 e 2021, saltando para mais de 200 (duzentas) mil em 2022 e para mais de 470 (quatrocentos e setenta) mil em 2023, sendo importante destacar a quantidade necessária em função da inclusão de usuários em julho de 2023, quase próxima à 1,5 (um inteiro e cinco décimos) milhão de fraldas.

#### b) Critério(s)

Total de usuários cadastrados em 2019, como paradigma para a comparação realizada.

c) Evidência(s)

Relatórios com quantidade de usuários cadastrados mensalmente no programa para dispensação de fraldas entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 18.758/20.139 da peça 33), representando o quantitativo de novos usuários cadastrados.

d) Causa(s)

Acréscimo do número de usuários dependentes SUS; crescimento da população que demanda uso das fraldas descartáveis e que carece de fornecimento por parte do Estado; aspectos demográficos, tais quais o envelhecimento da população e redução renda familiar.

e) Efeito(s)

Reflexo no planejamento e estimativa da demanda de fraldas, com efeito imediato à execução das contratações realizadas pela SMS, considerando a possibilidade de expressiva alteração de CMM e CMA.

**3.1.14. Os sistemas empregados para gestão dos usuários para dispensação de fraldas indicam lacunas que prejudicam a avaliação e o monitoramento do programa**

a) Situação encontrada

No decorrer do trabalho, a AUDITORIA foi apresentada às funcionalidades de sistemas que guardam intrínseca relação com os procedimentos necessários para gestão e operacionalização do programa de dispensação de fraldas:

- Gestão de Serviços em Saúde (GSS), relativamente, em especial, à gestão de estoques, entradas e saídas dos insumos recebidos nas unidades e serviços de saúde, tais quais as fraldas descartáveis;
- Módulo de Insumos para Pessoas com Deficiência (IPD) do Sistema Integrado de Gestão de Assistência à Saúde (SIGA), no qual são inseridas informações e documentos relativos aos usuários cadastrados no programa de dispensação de fraldas, conforme previsto no respectivo protocolo.

Ocorre que, ao longo da execução do trabalho, a partir das informações prestadas pela SMS, e no decorrer das visitas realizadas às unidades de saúde, nas quais foi possível conversar com profissionais de saúde responsáveis por atribuições relativas ao programa de dispensação de fraldas, identificamos certos quesitos que denotam fragilidades dos sistemas.

Inicialmente, restou evidente que não há comunicação, ao menos quanto ao programa de dispensação de fraldas, entre os 2 (dois) citados sistemas (GSS e IPD/SIGA), o que, de pronto, já limita a realização de uma gestão mais integral e unificada a respeito da execução da política de fornecimento de fraldas.

Embora o GSS cuide de questões mais atinentes à lógica da gestão de estoques dos insumos, como o protocolo de dispensação de fraldas, o sistema possui, por exemplo, critério de desligamento de usuário na eventualidade de ausência injustificada de retirada de insumos por período igual ou superior a 30 (trinta) dias. Esta informação está contida no GSS com o registro da baixa do estoque quando da retirada do insumo pelo usuário ou responsável, informação esta que inexiste no IPD/SIGA e não permite uma visualização automatizada dos usuários em tal condição de pendência de retirada de insumos, a fim de que seja possível realizar a devida análise e eventualmente promover o desligamento do usuário no programa.

Outra questão surgiu a partir de provocação feita pela AUDITORIA sobre o controle dos usuários excluídos ou desligados do programa de dispensação de fraldas, a respeito do qual a SMS informou (fl. 77 da peça 32):

Cabe informar que o SIGA esta em atualização, para adequação às necessidades identificadas, uma vez que não contempla a EXCLUSÃO de usuários cadastrados. De modo que até o momento o controle de dipensação de fraldas dá-se-a por INATIVAÇÃO do cadastro e suspensão da dispensação das fraldas no GSS, quando identificado critérios de desligamento, conforme descrito em SEI 090283455.

Ou seja, há uma limitação inclusive a respeito das exclusões de usuários no sistema IPD/SIGA.

Ademais, a AUDITORIA, a partir dos relatos trazidos por alguns profissionais de saúde a respeito de possíveis limitações do IPD/SIGA, teve contato com o respectivo Manual Operacional, datado de julho de 2012 (fls. 161/184 da peça 35), e encontrou alguns pontos de atenção:

- Caso o usuário conte com mais de um código de Classificação Internacional de Doenças (CID), somente é possível a escolha de 1 (uma) opção no sistema, sugerindo-se selecionar o “principal relativo ao fornecimento do insumo” (fl. 170 da peça 35), de modo que, caso haja mais códigos, tal informação não é passível de escolha na respectiva tela;
- Não há, na listagem de possíveis insumos, cadastro da Fralda Descartável Adulto – Tamanho Extra-Grande (fl. 173 da peça 35), o que impede o adequado preenchimento do insumo necessário ao usuário;
- O sistema permite o preenchimento de quantidade de insumos superior àquela máxima fixada por meio do respectivo protocolo (fl. 173 da peça 35);
- O sistema conta com trava para preenchimento de informações relativas à visita domiciliar em função de estar dentro do mês vigente, ou seja, caso, por alguma eventualidade (problemas tecnológicos, de energia, etc.), o preenchimento da visita só possa ser feito após a virada do mês, *a priori*, não será possível o uso da data relativa ao mês anterior (fl. 176 da peça 35);
- Não há função específica para registro de usuários excluídos e/ou desligados do programa, utilizando-se do campo genérico “Observação” para tais casos (fl. 178 da peça 35).

b) Critério(s)

Protocolo vigente para dispensação de fraldas (fls. 60/65 da peça 32); princípios e parâmetros aplicáveis a sistemas de informação em saúde, tais quais os fixados na Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), conforme contido no artigo 2.º do Anexo XLII da Portaria de Consolidação n.º 02/17.

c) Evidência(s)

Manual Operacional do IPD/SIG (fls. 161/184 da peça 35) e relatos prestados por gestores e profissionais de saúde quando da realização de visitas técnicas a unidades e serviços de saúde (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46).

d) Causa(s)

Diferentes gestores e responsáveis pelos sistemas; ausência de análise mais estratégica para uso inteligente e integrado de informações disponíveis em bancos de dados e sistemas.

e) Efeito(s)

Perda de oportunidade para uma gestão mais integralizada do programa de fornecimento de fraldas; prejuízo à geração de informação necessária para avaliação da efetividade da política pública; risco de preenchimento de dados incorretos e incompletos, em decorrência da limitação de campos e opções disponíveis.

**3.1.15. Não há padronização quanto aos controles internos adotados nas unidades de saúde para procedimentos relevantes quanto ao programa de fornecimento de fraldas**

a) Situação encontrada

A AUDITORIA identificou diferentes práticas e procedimentos adotados pelas unidades e serviços de saúde quanto ao gerenciamento do programa de dispensação de fraldas.

Em visita a 6 (seis) unidades de saúde, em diferentes regiões do Município de São Paulo e geridas por diversas Organizações Sociais, foi possível observar certas similitudes e também variações quanto aos controles internos empregados pelos gestores e profissionais de saúde a respeito do programa.

Inicialmente, é oportuno citar a resposta oferecida pela SMS quando questionada sobre controles, competências e mecanismos de monitoramento adotados para cumprimento das regras fixadas nos protocolos para dispensação de fraldas nas unidades e serviços de saúde, a saber (fl. 66 da peça 32):

[...] temos a informar, que a dispensação das fraldas descartáveis pelas Unidades Básicas de Saúde seguem as orientações técnicas descritas e monitoramento conforme registros em planilha GSS e SIGA.

Dentre os diferentes procedimentos internos destacados pelos profissionais, é possível exemplificar 2 (dois) exemplos de práticas que aparentam cuidar de elementos importantes para a execução da política públicas de fornecimento de fraldas:

- Emprego de diferentes formas de comunicação com usuários e responsáveis, por meio de aplicativos e ferramentas tecnológicas (*WhatsApp, Telegram, Messenger, etc.*), especialmente para aviso da possibilidade de retirada de fraldas na unidade de saúde;



- Escalonamento e distribuição dos usuários e responsáveis em dias e horários diferentes quando da retirada de fraldas, haja vista o impacto nas filas das farmácias das unidades e nos demais fluxos internos;
- Realização de visita domiciliar inicial, para avaliação do usuário, sem comunicação prévia ao responsável, objetivando validar a veracidade das informações prestadas no cadastro.

A respeito da importância da comunicação com os usuários sobre a possibilidade de retirada de fraldas na unidade de saúde, é oportuno registrar que, no formulário eletrônico disponibilizado para resposta dos usuários a respeito de diferentes aspectos do programa de fornecimento de fraldas, a maioria dos usuários relatou que não existe nenhum aviso de que as fraldas estão disponíveis para dispensação na unidades e serviços de saúde (conforme respostas apresentadas à questão 21 – vinte e um – do questionário – peça 40).

Ademais, ao conhecer a realidade dos controles internos adotados nas unidades de saúde, foi possível verificar que as mesmas dependem muito de controles físicos e manuais, especialmente em função de que os sistemas disponíveis não apresentam, de forma unificada, todas as informações tidas como necessárias para monitoramento dos usuários cadastrados.

Tal aspecto de padronização, se tratado devidamente, pode inclusive solucionar eventuais gargalos identificados no fluxo para cadastro de usuários no programa para dispensação de fraldas, pois, a título de referência, alguns gestores de unidade relataram situações em que a demora para inclusão no programa chegou a alcançar 60 (sessenta) dias (vide peça 46), situação que se coaduna com relatos trazidos por usuários, posto que, quando do preenchimento de formulário eletrônico sobre o programa, mais de 40% dos respondentes relataram demora superior a 2 (dois) meses para autorização de retirada de fraldas (conforme respostas apresentadas à questão 19 – dezanove – do questionário – peça 40).

#### b) Critério(s)

Referenciais técnicos aplicáveis (protocolo para dispensação de fraldas – fls. 60/65 da peça 32 e Manual Operacional do IPD/SIG – fls. 161/184 da peça 35) e princípio da Eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 81 da Lei Orgânica do Município de SP.

c) Evidência(s)

Relatos prestados por gestores e profissionais de saúde quando da realização de visitas técnicas a unidades e serviços de saúde (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46).

d) Causa(s)

Ausência de normatização e padronização de procedimentos; falta de capacitação e treinamento.

e) Efeito(s)

Adoção de práticas diversas em serviços com mesma finalidade e atribuição dentro da rede de serviços públicos municipais de saúde; possibilidade de retrabalhos e realização de procedimentos ineficazes e desnecessários.

**3.1.16. Foi iniciado novo fluxo de entrega de fraldas, por meio dos Correios, todavia não há detalhamento sobre os efeitos do novo modelo e não houve adequada comunicação aos usuários a respeito da alteração realizada**

a) Situação encontrada

Quando dos preparativos para realização da presente Inspeção, chegou ao conhecimento da AUDITORIA a notícia<sup>9</sup> sobre relato da SMS a respeito de um novo formato que seria aplicado para entrega de fraldas a usuários dos serviços de saúde:

“Já está sendo elaborado um contrato onde o usuário não precisará ir à UBS, os espaços que as fraldas ocupam dentro das UBSs não vão mais impactar nas nossas farmácias e almoxarifados, pois elas serão enviadas ao endereço do usuário”, destacou.

Ao pesquisar sobre o assunto, foi identificada a existência do processo SEI n.º 6018.2023/0074088-7, que contempla contrato cujo extrato foi publicado no DOCSP de 15.09.23, sendo celebrado, em 11.09.23, com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com objeto de “Prestação de Serviços de Gerenciamento Logístico para distribuição de fraldas em domicílio aos usuários do SUS, com solução logística própria e sistema informatizado que englobe o recebimento das fraldas adquiridas pela Secretaria Municipal de Saúde, armazenamento e a

---

<sup>9</sup> Disponível em: [www.saopaulo.sp.leg.br/blog/comissao-do-idoso-verifica-falta-de-medicamentos-e-fraldas-geriatricas](http://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/comissao-do-idoso-verifica-falta-de-medicamentos-e-fraldas-geriatricas), acessado em 02.10.23.

entrega domiciliar das fraldas para os pacientes, beneficiários do Programa” (documento SEI n.º 090043253).

Questionada sobre os fluxos decorrentes do novo modelo de envio de fraldas, a SMS informou (fl. 577 da peça 32):

O Contrato junto aos Correios encontra-se assinado apenas adequando ao fluxo logístico em função da complexidade da operação e quantidade de pacientes atendidos.

Desta forma, existe a previsão do início do projeto piloto para até o final do mês de setembro com ampliação semanal até total abrangência no final de outubro.

Tendo em vista que o contrato contempla também o armazenamento dos insumos, o Almoxarifado Central não fará parte deste fluxo, uma vez que o material será entregue diretamente nos correios com fiscalização realizada pelos fiscais do contrato e ateste de recebimento. Da mesma forma, o Consórcio MEDSP também não fará parte do fluxo para recebimento dos insumos destinados aos pacientes.

Ressaltamos que a entrega pelos correios atenderá aos pacientes cadastrados no protocolo da prefeitura, sendo que as fraldas de utilização própria da rede hospitalar e atenção básica continuarão sendo entregues no CDMEC.

Ocorre que, no decorrer das visitas realizadas às unidades e serviços de saúde e nas conversas com usuários do programa de dispensação de fraldas, confirmou-se a efetivação da previsão feita pela ORIGEM quanto ao início de projeto para entrega de fraldas pelos Correios, já a partir do final de setembro de 2023.

A AUDITORIA teve conhecimento de que as entregas pelos Correios seriam feitas inicialmente quanto a FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EG/XG, de maneira que as unidades e serviços de saúde estariam, inclusive, proibidas de realizar dispensação das fraldas de tal tipo, mesmo que possuíssem estoque, haja vista que as entregas de tal modelo seriam feitas exclusivamente por meio dos Correios.

Diante de tal cenário, e frente à ausência de informações específicas sobre as regras e procedimentos que seriam aplicáveis ao novo formato de entrega, restou evidente que tal alteração foi realizada de forma açodada e sem qualquer comunicação prévia aos usuários dos serviços de saúde, que não precisariam mais se locomover às unidades, informação imprescindível haja vista que não lhes seria possível a retirada presencial das fraldas.

Fato é que, aparentemente, não há resistência por parte dos usuários à alteração do formato de entrega, conclusão alcançada a partir das respostas ao formulário eletrônico disponibilizado pela AUDITORIA, no qual quase 90% (noventa por cento) dos usuários se manifestaram favoravelmente à entrega de fraldas pelos Correios (conforme respostas apresentadas à questão 30 – trinta – do questionário – peça 40).

Todavia a alteração do modelo de recebimento das fraldas não foi provida dos necessários esclarecimentos a respeito de questões entendidas como relevantes para sua efetivação, a seguir exemplificadas:

- Existência e formato de comunicação prévia aos usuários quando da data para realização das entregas de fraldas, especialmente em função de que muitos não possuem telefones celulares, mas somente fixos, o que prejudicaria eventual processo de notificação exclusivamente por meio de dispositivos móveis;
- Realização de procedimentos de verificação e controle de qualidade das fraldas, caso as entregas pelos fornecedores sejam feitas diretamente nas dependências dos Correios, sem a movimentação pela CDMEC, não sendo possível conhecer se os estoques nos Correios ficarão aguardando a conclusão da análise de qualidade antes do início do envio aos usuários;
- Indicação de local e forma para retirada das fraldas quando fracassarem as tentativas de entrega por meio dos Correios.

Estes e outros aspectos pendem de esclarecimentos e comunicação por parte da SMS e já tem proporcionado reclamações por parte de usuários, que indicam não ter ocorrido tal comunicação prévia sobre a alteração do formato de envio e também sobre a ausência de notificação quando do envio dos itens ao endereço cadastrado no programa.

#### b) Critério(s)

Princípios da Publicidade e Eficiência, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e no artigo 81 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

c) Evidência(s)

Relatos prestados por gestores e profissionais de saúde quando da realização de visitas técnicas a unidades e serviços de saúde (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46) e por usuários de serviços de saúde, por meio de formulário eletrônicos elaborado com questões sobre o fornecimento de fraldas.

d) Causa(s)

Desatenção com o principal afetado pela alteração no formato de envio de fraldas; ausência de adequado e prévio planejamento quanto às mudanças efetivadas; falhas na interlocução com as unidades e serviços de saúde.

e) Efeito(s)

Possibilidade de fracasso nas entregas, diante da ausência de aviso aos usuários; geração de retrabalhos e ruídos na comunicação com unidades e usuários; aumento de custos caso haja necessidade de reiteradas tentativas de entregas, além da quantidade inicialmente pactuada.

**3.1.17. O atual protocolo para dispensação de fraldas apresenta relevante diferença em comparação com o protocolo anteriormente revisado e denota oportunidades de aprimoramento e pontos de atenção**

a) Situação encontrada

A SMS possui protocolo específico com Orientação para Dispensação de Fraldas, o qual foi objeto de recente revisão, em maio de 2023 (fls. 60/65 da peça 32).

Anteriormente a tal versão revisada, vigoravam as disposições contidas no item 10.2 (Dispensação de Insumos para Incontinência de Pessoas com Deficiência) do manual com Diretrizes Técnicas para Gestores e Profissionais na Área da Saúde da Pessoa com Deficiência no Município De São Paulo (fl. 60 da peça 35).

Chegou também ao conhecimento da AUDITORIA a existência de versão do Protocolo para Dispensação do Insumo Fralda Descartável, datado de julho de 2021 (fls. 142/160 da peça 35), porém tal documento foi indicado como não aprovado e não vigente (fl. 1 da peça 37).

Em primeiro momento, causou estranhamento a informação sobre a ausência de aprovação e emprego do protocolo revisado em 2021, pois tal documento foi objeto de diversas discussões no âmbito do processamento dos Pregões Eletrônicos n.º 240/2020 e 228/2022, conforme tramitação nos autos do processo SEI n.º 6018.2020/0026246-7, tendo inclusive alterado sensivelmente as quantidades de fraldas necessárias nas unidades e serviços de saúde, as quais, naquele oportunidade, foram demandadas a realizar diversos cálculos em função da modificação do protocolo.

A despeito de tal questionamento, achamos oportuno demonstrar a comparação dos aspectos que foram objeto de alteração dos protocolos, haja vista que isto, por conseguinte, afeta o próprio programa de fornecimento de fraldas:

Quadro 1 – Compilado das Alterações nos Protocolos de Fraldas

Item	Protocolo Anterior	2021 (Não Aprovado)	Protocolo Atual
Período p/ Renovação	6 meses	1 ano	1 ano
Previsão sobre ILPI	Não	Não	Sim
Período s/ Retirada p/ Exclusão	90 dias	30 dias	30 dias
Quantidade Máxima	120	180	120
Idade Mínima	3 anos	3 anos	3 anos
Tipo de Incontinência (CID)	N31.0; N31.1; N39.4; K59.2	R15; R32; N31; K59.2	N31.0; N31.1; N39.4; K59.2
CID Associados	F00; F01; F02.3; F72; G80; G82; G93.1; I61; I64; Q05.2; Q05.3; T90.5; T91.1	C61; F00; F01; F02; F03; F72; F73; F84.0; G04; G05; G06; G07; G08; G09; G20; G30; G31; G32; G63; G80; G82; G93.1; I60; I61; I62; I63; I64; I65; I66; I67; I68; I69; M62; N39.4; Q00; Q01; Q02; Q03; Q04; Q05; Q06; T90.5; T91.1	F00; F01; F02.3; F72; G80; G82; G93.1; I61; I64; Q05.2; Q05.3; T90.5; T91.1
Classificação de Incontinência?	Não	Sim	Não

Fonte: Protocolos relativos à dispensação de fraldas (fls. 60/65 da peça 32 e peça 35).

Observa-se que o protocolo de 2021 trazia muitas alterações relevantes quanto ao fornecimento das fraldas; no entanto, considerando a informação prestada pela SMS sobre tal protocolo e levando em conta a versão do atual documento, é possível destacar alguns principais aspectos:

- Ampliação do prazo para renovação do cadastro, de 6 (seis) meses para 1 (um) ano;
- Previsão explícita sobre a possibilidade de inclusão de pacientes institucionalizados em serviços da rede privada;
- Redução do prazo máximo injustificado para que o usuário fique sem realizar a retirada de fraldas na unidade, de 90 (noventa) para 30 (trinta) dias.

Outrossim, a AUDITORIA pesquisou sobre a existência de protocolos aplicados por outros entes públicos brasileiros a respeito do fornecimento de fraldas descartáveis, tendo encontrado 20 (vinte) documentos referenciais (peça 36).

Ao analisar os protocolos frente àquele atualmente vigente para o Município de São Paulo, foi possível identificar que a maioria dos documentos possuem previsão de:

- Necessidade de renovação de cadastro a cada 6 (seis) meses, observando que o recente protocolo do Município ampliou tal prazo para 1 (um) ano;
- Prazo máximo de 60 (sessenta) dias sem retirada de fraldas, antes da exclusão do programa, observando que o novo protocolo municipal reduziu tal prazo para 30 (trinta) dias;
- Quantidade máxima de 120 (cento e vinte) fraldas, igualmente à quantia mantida pelo protocolo do Município;
- Idade mínima a partir de 2 (dois) anos, ao passo que os protocolos do Município sempre fixaram a idade mínima de 3 (três) anos.

A AUDITORIA identificou ainda, nos protocolos externos (peça 36), exclusões específicas de determinadas características de usuários, as quais não constam do protocolo municipal:

- Exclusão de usuários institucionalizados;
- Exclusão de pacientes com planos de saúde que oferecem o insumo demandado (fralda);
- Exclusão de usuários estomizados.

De modo que a leitura dos diferentes documentos – internos e externos – possibilitou à AUDITORIA tecer as seguintes ponderações sobre o atual protocolo adotado pela SMS:

- Ausência de definição de fluxos e prazos para funcionamento e realização das diversas etapas do programa;
- Falta de padronização sobre etapas relevantes do programa (tais quais: comunicação para retirada; controles internos de usuários, etc.);

- Falta de especificação sobre procedimentos relativos à efetiva dispensação de fraldas (especialmente em função do novo formato de envio pelos Correios);
- Ausência de especificação sobre possibilidade de alteração de tamanho de fraldas;
- Ausência de atribuições e responsabilidades das áreas envolvidas quanto ao programa;
- Eventual oportunidade para revisão de CID (considerando a menção a outros códigos encontrados nos referenciais externos, a saber: B94, C61, C64-C68, D48, F03, F84/F84.0, G04, G06, G09, G12.2, G20, G30, G31, G35, G63, G83.8, G83.9, I62, I63, I67, I69, M62, N35, N811, Q00, Q01, Q02, Q03, Q04, Q06, R15, R32, T94.1);
- Ausência de fixação de procedimentos para verificação e monitoramento de qualidade.

b) Critério(s)

Protocolos internos anteriores (fl. 60 da peça 35 e fls. 142/160 da peça 35) e protocolos externos (peça 36) sobre dispensação de fraldas.

c) Evidência(s)

Orientação para Dispensação de Fraldas (fls. 60/65 da peça 32), enquanto protocolo vigente com os procedimentos aplicáveis para fornecimento de fraldas pela SMS.

d) Causa(s)

Inconclusividade das discussões promovidas em 2021 sobre a necessidade de revisão do protocolo até então vigente; constantes evoluções de processos e fluxos assistenciais.

e) Efeito(s)

Oportunidade para melhoria do protocolo vigente.

**3.1.18. Os atuais valores pactuados em Atas de Registro de Preços para fornecimento de fraldas geriátricas/adultas denotam preços superiores àqueles encontrados em registros públicos de contratações semelhantes**



a) Situação encontrada

Visando contribuir para as discussões a serem realizadas nos subitens seguintes, a AUDITORIA buscou realizar pesquisas em fontes de preços públicos a fim de permitir a ponderação sobre a vantajosidade das ARP vigentes da SMS.

Observando que foram empregadas 2 (duas) principais fontes de preços públicos, quais sejam o Banco de Preços em Saúde (BPS)<sup>10</sup> e o Painel de Preços do Governo Federal<sup>11</sup>, foi possível apresentar o seguinte panorama:

Tabela 30 – Comparação de Preços Registrados de Fraldas

Em R\$

Descrição	INFANTIL PP	INFANTIL P	ADULTO P	ADULTO M	ADULTO G	ADULTO XG
Preço Atual (x)	0,535	0,480	1,950	2,060	2,150	1,550
ARP	050/2023	195/2022	815/2022	391/2022	392/2022	816/2022
<i>Comparações com Valores do Banco de Preços em Saúde (BPS)</i>						
Média Ponderada	1,282	0,651	1,411	1,077	1,188	1,412
Preço Mais Recente (a)	1,750	0,450	1,180	1,180	1,190	1,270
Menor Preço (b)	0,440	0,420	1,080	0,970	1,138	0,620
Preço p/ Maior Quantidade (c)	1,750	0,420	1,380	0,970	1,150	1,490
Média [d=(a+b+c)/3]	1,313	0,430	1,213	1,040	1,159	1,127
Variação Preço Atual ((x/d)-1)	(59,3%)	11,6%	60,7%	98,1%	85,5%	37,6%
<i>Comparações com Valores do Painel de Preços do Governo Federal</i>						
Preço Mais Recente (e)	0,950	1,250	0,420	1,210	1,330	1,220
Menor Preço (f)	0,370	0,330	0,420	0,610	0,890	0,880
Preço p/ Maior Quantidade (g)	0,980	0,440	1,180	0,870	0,890	1,360
Média [h=(e+f+g)/3]	0,767	0,673	0,673	0,897	1,037	1,153
Variação Preço Atual ((x/h)-1)	(30,2%)	(28,7%)	189,6%	129,7%	107,4%	34,4%
<i>Comparações com Média de Valores de BPS e Painel de Preços do Governo Federal</i>						
Média Final [i=(d+h)/2]	1,040	0,552	0,943	0,968	1,098	1,140
Variação Preço Atual ((x/i)-1)	(48,6%)	(13,0%)	106,7%	112,7%	95,8%	36,0%

Fonte: Preços públicos disponíveis no Banco de Preços em Saúde (BPS) e no Painel de Preços do Governo Federal (peça 43).

Obs.: Os materiais consultados nas duas fontes de preços públicos tomaram como referência o código de material empregado pela SMS nas pesquisas de preços realizadas em suas contratações, respectivamente: 416616, 358087, 427338, 358131, 358132 e 380597.

Do cenário exposto, é possível concluir, a partir de pesquisas realizadas em fontes de preços públicos, levando-se em conta os descritivos de materiais que a própria SMS vem adotando quando da realização de suas pesquisas de preços, que:

<sup>10</sup> Disponível em: <https://bps.saude.gov.br/visao/consultaPublica/index.jsf>, acessado em 11.10.23.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-materiais>, acessado em 11.10.23.

- Os preços atualmente registrados em ARP da SMS quanto aos itens FRALDA INFANTIL PP e FRALDA INFANTIL P se apresentam inferiores aos valores encontrados recentemente em fontes de preços públicos;
- Os preços atualmente registrados em ARP da SMS quanto aos itens FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA P, FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA M, FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA G e FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA XG se apresentam superiores aos valores encontrados recentemente em fontes de preços públicos.

Adicionalmente, apresenta-se a seguir evolução dos preços de fraldas contratados pela SMS entre 2019 e 2023, a partir das ARP, dos contratos e das dispensas de licitações efetivadas (peça 32):

Tabela 31 – Evolução de Preços da FRALDA INFANTIL - TAMANHO EG/XG

Competência	Termo	Valor (R\$)	Varição
jul/19	ARP 272/2019	0,440	-
jul/20	ARP 272/2019 (TA 001/2020)	0,440	0,0%
out/21	ARP 484/2021	0,650	47,7%
mar/22	ARP 198/2022	0,680	4,6%

Fonte: ARP, contratos e dispensas de licitações da SMS, entre 2019 e 2023 (peça 32).

Tabela 32 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO P

Competência	Termo	Valor (R\$)	Varição
jul/19	ARP 272/2019	0,869	-
jul/20	ARP 272/2019 (TA 001/2020)	0,869	0,0%
dez/21	DL 1.281/2021	1,800	107,1%
abr/22	DL 190/2022	1,960	8,9%
jul/22	DL 475/2022	1,410	(28,1%)
nov/22	ARP 815/2022	1,950	38,3%

Fonte: ARP, contratos e dispensas de licitações da SMS, entre 2019 e 2023 (peça 32).

Tabela 33 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO M

Competência	Termo	Valor (R\$)	Varição
jul/19	ARP 271/2019	R\$ 0,800	-
dez/20	DL 941/2020	R\$ 1,660	107,5%
jun/21	DL 550/2021	R\$ 2,300	38,6%
ago/21	DL 790/2021	R\$ 2,230	(3,0%)
dez/21	DL 1.281/2021	R\$ 2,300	3,1%
abr/22	DL 190/2022	R\$ 2,300	0,0%
jun/22	ARP 391/2022	R\$ 1,314	(42,9%)
mar/23	ARP 391/2022 (TA 001/23)	R\$ 2,060	56,8%

Fonte: ARP, contratos e dispensas de licitações da SMS, entre 2019 e 2023 (peça 32).

Tabela 34 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO G

Competência	Termo	Valor (R\$)	Varição
jul/19	ARP 271/2019	0,950	-
dez/20	DL 941/2020	1,730	82,1%
jun/21	DL 550/2021	2,370	37,0%
ago/21	DL 790/2021	2,530	6,8%
dez/21	DL 1.281/2021	2,500	(1,2%)
abr/22	DL 190/2022	2,500	0,0%
jun/22	ARP 392/2022	1,376	(45,0%)
mar/23	ARP 392/2022 (TA 001/23)	2,150	56,3%

Fonte: ARP, contratos e dispensas de licitações da SMS, entre 2019 e 2023 (peça 32).

Tabela 35 – Evolução de Preços da FRALDA ADULTO/GERIÁTRICA - TAMANHO EX/XG

Competência	Termo	Valor	Varição
jul/19	ARP 271/2019	R\$ 1,060	-
dez/20	DL 941/2020	R\$ 1,800	69,8%
jun/21	DL 550/2021	R\$ 2,500	38,9%
ago/21	DL 790/2021	R\$ 2,570	2,8%
dez/21	DL 1.281/2021	R\$ 2,290	(10,9%)
abr/22	DL 190/2022	R\$ 2,450	7,0%
jul/22	DL 475/2022	R\$ 1,460	(40,4%)
nov/22	ARP 816/2022	R\$ 1,550	6,2%

Fonte: ARP, contratos e dispensas de licitações da SMS, entre 2019 e 2023 (peça 32).

#### b) Critério(s)

Preços públicos: Banco de Preços em Saúde (BPS) e Painel de Preços do Governo Federal.

#### c) Evidência(s)

Valores atualmente vigentes nas ARP da SMS relativamente aos tipos de fraldas listadas, conforme informações disponíveis em página específica da SMS<sup>12</sup>.

#### d) Causa(s)

Flutuação de valores de mercado; diferentes condições no mercado relativo ao fornecimento de fraldas; inadequada realização das pesquisas de preços necessárias para monitoramento da vantajosidade das contratações, além da já mencionada dependência de uma única empresa detentora da ARP.

<sup>12</sup> Disponível em: [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos\\_de\\_atas/index.php?p=18585#F](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/extratos_de_atas/index.php?p=18585#F) acessado em 11.10.23.

e) Efeito(s)

Potencial desvantajosidade das ARP vigentes com valores acima do mercado; risco de desabastecimento ou da necessidade de contratações emergenciais na eventualidade de realização de novas contratações para obtenção de melhores condições de mercado.

**3.1.19. As pesquisas de preços realizadas quando dos acionamentos das Atas de Registro de Preços não têm se mostrado suficientes para justificar a economicidade dos preços registrados**

a) Situação encontrada

O inciso IV do artigo 92 do DM n.º 62.100/22 prevê a seguinte obrigação aos órgãos gerenciadores de ARP:

Art. 92. Caberá ao Órgão Gerenciador a prática dos atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, em especial:

[...]

IV - acompanhar a economicidade dos preços registrados, sempre que necessário à preservação do interesse público, considerados o tempo decorrido, a sazonalidade de mercado ou outras condições econômicas específicas, tornando público o resultado desse acompanhamento;

Nesse sentido, a SMS efetiva tal procedimento por meio de pesquisas de preços quando de cada acionamento de suas ARP, enquanto medida necessária para prosseguimento – ou não – da contratação do fornecedor.

De modo a analisar a efetividade de tal procedimento, a AUDITORIA recorreu à mesma listagem dos 88 (oitenta e oito) diferentes processos SEI (fl. 4 da peça 34), mencionada no subitem **3.1.9**, enquanto autos em que foram encontrados acionamentos de ARP da SMS entre 2019 e 2023 para fornecimento de fraldas, sendo assim possível registrar que:

- Foram encontrados 15 (quinze) processos (6018.2021/0094670-8, 6018.2021/0040292-9, 6018.2021/0056052-4, 6018.2021/0086805-7, 6018.2022/0058284-8, 6018.2022/0078136-0, 6018.2021/0094663-5, 6110.2019/0009009-5, 6018.2021/0086725-5, 6018.2021/0086731-0, 6018.2021/0086732-8, 6018.2021/0086839-1, 6018.2023/0016473-8, 6018.2023/0017347-8, 6018.2023/0029205-1), equivalente a aproximadamente 17% (dezessete por cento) do total de processos analisados, que contêm pesquisa(s) de preços realizadas exclusivamente junto a páginas de fornecedores na *Internet* (contemplando drogarias, farmácias e/ou outros tipos

de negócios, tais quais: Magazine Luiza, Mercado Livre, Carrefour, Americanas, Submarino), sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22;

- Foram identificados 3 (três) processos: 6018.2022/0064254-9, 6018.2022/0077739-8 e 6018.2022/0078744-0, equivalente a aproximadamente 3% (três por cento) do total de processos analisados, que contêm pesquisa(s) de preços realizadas majoritariamente junto a páginas de fornecedores na *Internet* (contemplando drogarias, farmácias e/ou outros tipos de negócios), sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22;
- Foram identificados 3 (três) processos: 6018.2022/0043995-6, 6018.2022/0043997-2 e 6018.2022/0055359-7, equivalente a aproximadamente 3% (três por cento) do total de processos analisados, que contêm pesquisas de preços de 2 (dois) fornecedores (sob CNPJ n.º 03.713.939/0002-72 e 57.688.657/0001-00), com potencial vínculo entre si, haja vista que os representantes possuem parentesco (fls. 84/85 da peça 41).

b) Critério(s)

Artigo 27 e inciso IV do artigo 92 do DM n.º 62.100/22 e artigo 58 da LM n.º 17.273/20.

c) Evidência(s)

Pesquisas de preços contidas em processos SEI de acionamentos de ARP (fl. 4 da peça 34).

d) Causa(s)

Desatenção à exigência legal; possibilidade de enviesamento nas pesquisas de preços para se obter uma eventual situação desejada, ou seja, valores médios superiores aos preços registrados, a fim que não seja necessário novo processo para registro de preços.

e) Efeito(s)

Inadequada utilização dos recursos públicos destinados à aquisição de fraldas; atraso na verificação de necessidade de procedimentos licitatórios para eventual novo registro de preços; prejuízo ao erário.

**3.1.20. Não há elementos suficientes para justificar a vantajosidade obtida com o realinhamento de valores praticado no âmbito das Atas de Registro de Preços n.º 391 e 392/2022, que elevaram de forma substantiva os valores pactuados para fornecimento de fraldas**

a) Situação encontrada

Em 29.08.22, a Contratada realizou um pedido de reajuste financeiro das ARP 391 e 392, firmadas em 03.06.22, em torno de 57% (tamanho “M” de R\$ 1,314 para R\$ 2,06 e tamanho “G” de R\$ 1,367 para R\$ 2,15), conforme documento SEI n.º 069942734.

Em 05.10.22, o pedido acima foi reiterado com basicamente os mesmos pontos (documento SEI n.º 073292247). No mesmo dia, a Contratada enviou a seguinte mensagem eletrônica à SMS (documento SEI n.º 072069783):

Prezado, reitero o pedido de realinhamento de preços conforme nova petição em anexo e a negativa inviabilizará a continuidade do fornecimento. Estamos nos esforçando com fabricação diária dos produtos e não gostaríamos de parar a produção do parque fabril.

Os pedidos, instruídos com graves problemas informacionais, foram analisados pela Comissão Municipal de Controle de Preços de Materiais (COMPREM), da seguinte maneira (documento SEI n.º 076172778):

[...] Em suas alegações, a solicitante informa que houve aumento elevado do valor do frete o que, por sua vez, impactou de forma significativa o preço final do produto. Contudo, tal custo não consta na planilha para que se possa ver a sua evolução. Além disso, em suas N.Fs não há o valor pago pelo transporte da mercadoria na época da proposta inicial da licitação e do novo preço pleiteado.

A matéria prima foi outro custo apontado pela solicitante que teria apresentado aumento considerável de valor. Entretanto, assim como o frete, tal custo não consta na planilha. Além disso, não foi apresentado o *invoice* da matéria prima importada (celulose kraft flutt), apenas foi apresentado a evolução de preços de tal custo em dólar e sem mencionar de qual país é a origem da matéria prima adquirida, pois caso seja dos EUA o preço mantém-se estável, sem alteração ou aumento. Em nova manifestação em doc. SEI 073292247 o requisitante apresentou nova manifestação que não foram capazes de suprir as lacunas encontradas até o momento.[...]

Em função das lacunas indicadas, o pedido foi devolvido para que fossem tomadas as providências cabíveis.

Em 23.01.23 foram enviadas informações complementares (documento SEI n.º 076955742) e, em 23.02.23, o pedido de reajuste foi deferido com efeitos retroativos a 29.08.22 (documento SEI n.º 078911415).

Em seu relatório final (documento SEI n.º 079107996), a COMPREM destaca:

Em suas alegações, a solicitante informa que houve aumento elevado do valor do frete o que, por sua vez, impactou de forma significativa o preço final do produto. Quanto ao transporte de mercadorias e/ou frete, informou que por serem próprios compõem as despesas administrativas e pessoais destacadas nas planilhas de composição de custo.

A matéria prima foi outro custo apontado pela solicitante que teria apresentado aumento considerável de valor, de forma que as Notas Fiscais comprovam os valores pagos. Esta comissão analisou a evolução de custos, a margem de lucro bem como o cenário econômico financeiro nas distintas épocas.

A análise da referida comissão relativa a uma complexa demanda foi efetivada, conforme apontado nos dois parágrafos acima. No entanto, não foram localizados anexos, estudos, laudos ou análises adicionais em relação aos ajustes solicitados.

Diversos pontos chamam a atenção nesta análise, primeiramente a ausência de estudos em relação aos preços finais das fraldas após o pedido de troca da marca inicial (Mila Vita) para a segunda marca oferecida (Vitacare)<sup>13</sup>, esta consideravelmente mais barata que aquela de acordo com pesquisas realizadas durante a Inspeção.

Nas pesquisas de preços apresentadas (documentos SEI n.º 071455585 e 071455645), há uma diversidade de períodos considerados, quantidades (algumas empresas consideraram o custo de 1 – uma – fralda apenas) e marcas, inclusive da marca inicial, embora já no começo da vigência das ARP tenha sido alterada troca de marca/fabricante.

Assim, a AUDITORIA constatou que não foi feita análise crítica à pesquisa de mercado visando adequar os preços levantados conforme exigido no artigo 27 do DM n.º 62.100/22, bem como não foi realizado comparativo com a situação real que deveria ter sido enfrentada pela enquete.

---

<sup>13</sup> TA 001/2022, firmado em 10.08.22 (SEI 068854175).



Pesquisas de preços realizadas pela SMS (documentos SEI n.º 070107548 e 070107639) chegaram a considerar a compra de 1 (uma) unidade de fralda por meio de plataformas, como Mercado Livre ou Magazine Luiza.

É preciso lembrar também que a análise dos preços contidos na ARP precisa ser periódica, conforme prevê o DM n.º 62.100/22:

Art. 92. Caberá ao Órgão Gerenciador a prática dos atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, em especial:

[...]

IV - acompanhar a economicidade dos preços registrados, sempre que necessário à preservação do interesse público, considerados o tempo decorrido, a sazonalidade de mercado ou outras condições econômicas específicas, tornando público o resultado desse acompanhamento;

Não consta que tenha havido qualquer acompanhamento neste sentido por parte da SMS, nem nas ocasiões relativas a mudança de marcas, nem em relação a tendências sazonais e mercadológicas, conforme será visto a seguir, revisando os itens de análise que lastrearam a decisão da COMPREM.

De fato, um ponto importante é a concisão da análise realizada (documento SEI n.º 079107996), em que se destacam os seguintes pontos já transcritos acima.

- Análise da evolução de custos

A análise da evolução de custos citada na decisão da COMPREM não foi localizada nos autos do processo, bem como não há indicativos de estudos sobre a imprevisibilidade dos aumentos, sobre pesquisas de preços antes das referidas compras, ou sobre eventuais trocas de fornecedores. Constata-se, apenas, repasse de custos, a partir da apresentação de notas fiscais em que traz os mesmos fornecedores, sem demonstração de que determinado ajuste de preço é decorrente de aumento generalizado e imprevisível no mercado.

Complementarmente, não foi verificada demonstração contábil adequada da incorporação desses custos na aquisição de fraldas prontas ou em sua fabricação (as notas fiscais possuem destinatários diversos), encontra-se nos autos do processo planilha em que são segregadas as receitas das despesas, sendo, portanto, apenas o resumo do alegado.



O Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Acórdão da Primeira Câmara n.º 2.861/09, indica os elementos mínimos numa análise de revisão de ARP:

REVISÃO IRREGULAR DE PREÇO REGISTRADO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. 1. A revisão de preço registrado, prevista no art. 12, § 1º, do Decreto 3.931/2001, decorrente da elevação anormal no custo de insumos, exige a apresentação de planilhas de composição do preço do produto, com todos os seus insumos, assim como dos critérios de apropriação dos custos indiretos, que comprovem o desequilíbrio da equação econômico-financeira da proposta. 2. É irregular a revisão de preço registrado quando sua evolução mostra-se compatível com o cenário existente à época da formulação da proposta. 3. É irregular a revisão de preço registrado que desconsidere o desconto oferecido por ocasião do certame licitatório. 4. Somente se admite a revisão de preço registrado após a comprovação do desequilíbrio da equação econômico-financeira da proposta e da efetiva negociação com os demais fornecedores. (grifo nosso)

Assim, não houve no pedido apresentado qualquer desdobramento de custos que comprovasse o aumento imprevisível e compatível com os custos registrados por outros agentes.

Do mesmo modo, carece de maiores detalhamentos por parte do Contratado sobre a afirmação de que “condições econômicas dos últimos meses foram demasiadamente atípicas, de instabilidade política e **aumento expressivo dos índices de preço, impactando severamente os custos de transporte e produção**” (grifo no original).

De fato, não há detalhamento de custos com frete, indicado pelo Contratante como um dos gatilhos para o aumento, ou quais das condições indicadas não eram previsíveis à época da licitação. Ainda, não restou indicado qual índice de preços apresentou aumento significativo entre a data do certame e do pedido, destacando-se que o primeiro pedido de realinhamento de preços ocorreu pouco mais de 2 meses da assinatura das ARP.

Note-se que a AUDITORIA não está a afirmar que não houve motivo justo para o aumento, apenas que não há fundamentação adequada nos autos do processo.

Assim, não há comprovação da razoabilidade do pedido de reajuste. Então, como corolário lógico, não há demonstração de como os preços foram determinados e posteriormente aceitos pelo Poder Público.

Tais argumentos, no entanto, foram aceitos pela Comissão, sem que fosse estimado o custo financeiro de tal decisão.

Ressalte-se que o repasse de aumentos dos insumos ao produto final deve ser minuciosamente analisado pela COMPREM, sendo igualmente necessário que sua decisão e análise constem devidamente registradas no processo administrativo, de modo a atender o princípio da motivação.

Vale esclarecer que o referido Acórdão do TCU é um processo de Tomada de Contas e responsabilização dos agentes envolvidos.

Neste sentido, é fundamental que a Comissão detalhe como chegou a tais conclusões com a análise, apenas dos documentos apresentados e que estão disponíveis nos Autos do processo SEI analisado.

- Análise da margem de lucro

Conforme observado anteriormente, não foi verificado demonstrativo financeiro da Contratada acostado aos Autos do processo.

Uma análise da margem de lucro parte de uma série de premissas, inclusive a análise de documentos que compõe as referidas demonstrações, de modo que apenas um estudo minucioso, preferencialmente uma auditoria contábil, poderia atestar ou não mudanças na margem de lucro atribuíveis a um eventual aumento dos insumos considerados.

É preciso que a referida Comissão esclareça nos autos deste processo qual análise foi realizada, como foi realizada e quais documentos foram apresentados, e anexados ao processo SEI, para que se conclua sobre alterações na margem de lucro do Contratado.

- Cenário econômico financeiro

Não foi localizado estudo sobre análise da sazonalidade de preços ou cenários econômicos na referida decisão pela Comissão.

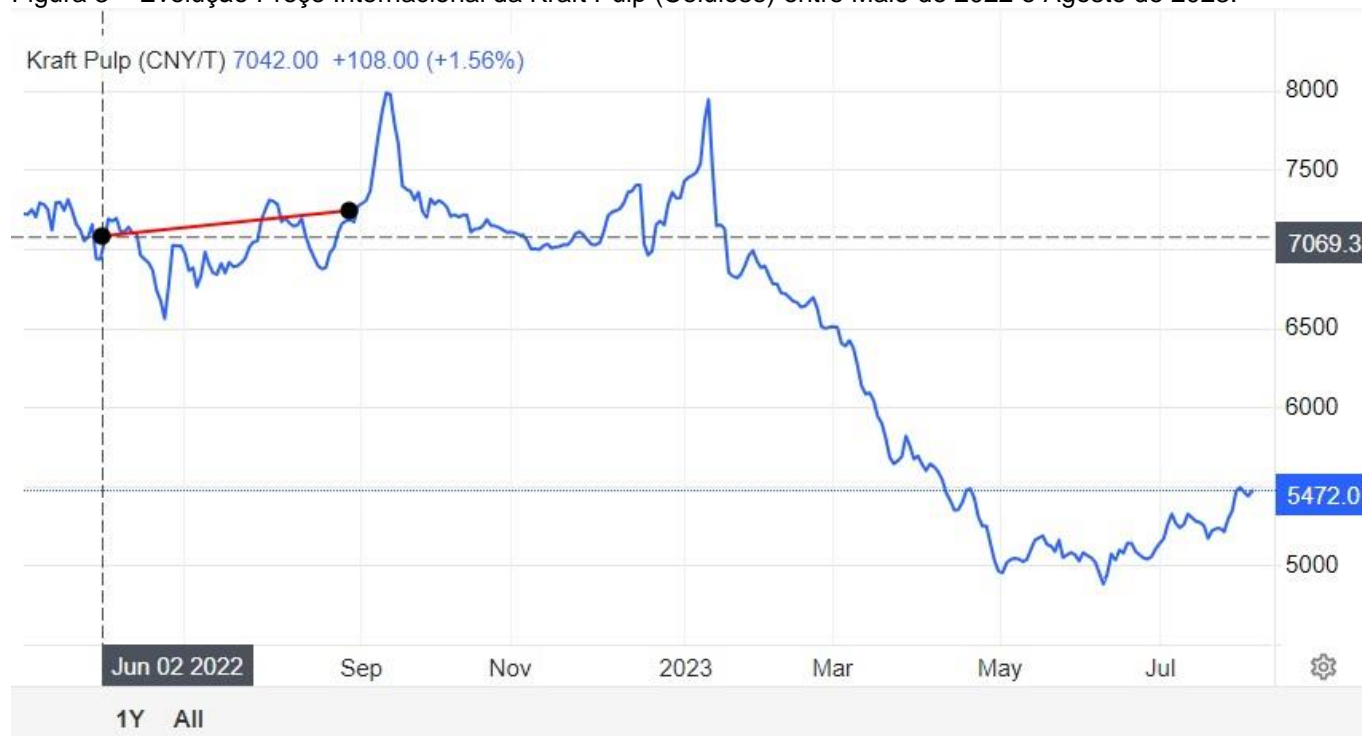
Como exemplificado a seguir, os preços internacionais da celulose sofreram uma importante variação durante a execução da ARP, todavia somente a alta dos preços foi considerada, sem, no entanto, terem sido demonstradas as razões por tal decisão. Ainda, registre-se que, conforme registrado abaixo, houve quedas subsequentes, nesses mesmos preços, de quase 30% (trinta

por cento) que não foram incorporadas pela SMS em análises de reequilíbrio posteriores e que deveriam necessariamente ter sido realizadas.

Em relação ao insumo celulose, foi aceito pela COMPREM, como evidência do aumento das matérias-primas, tabela internacional referente à compra de celulose compartilhada pelo fornecedor da CONTRATADA, ainda que não haja qualquer referência à fonte utilizada por este (documento SEI n.º 069942734).

Em pesquisa realizada no site *Trading Economics*, abarcando o período de maio de 2022 e agosto de 2023, isto é, que comporta o período de vigência das ARP 391/22 e 392/22, a AUDITORIA constatou que a *commodity kraft pulp*, isto é, fibras de celulose quase puras, apresentaram o comportamento de oscilação de preço internacional disposto na Figura 03.

Figura 3 – Evolução Preço Internacional da Kraft Pulp (Celulose) entre Maio de 2022 e Agosto de 2023.



Fonte: Site Trading Economics (disponível em <https://tradingeconomics.com/commodity/kraft-pulp>).

O período indicado (entre maio de 2022 e agosto de 2023) mostra que houve um aumento discreto no custo da celulose, de 1,56%, entre a assinatura das ARP e a primeira solicitação de revisão de preços. Ademais, não consta nos autos do processo, nenhuma análise acerca de

posterior redução de preços das fraldas no caso de queda no preço internacional dessa *commodity*.

Tal análise, de economicidade da ARP, é obrigatória nos termos do artigo 92 do DM n.º 62.100/22 e, mesmo à época da referida Deliberação 001/2023 da COMPREM em 28.02.23, a tendência de queda já era bastante significativa, conforme indica a 03 ou outras fontes de dados microeconômicos relativo ao preço da *commodity* que foram consultados.

Não foi observado pela AUDITORIA linha de análise relativa a esta questão por parte da COMPREM.

A análise desta queda e o impacto nos preços é fundamental diante da constatação de excesso de oferta do produto no mercado internacional, o que, pela lógica adotada pela Comissão, poderia reduzir significativamente os preços das fraldas<sup>14</sup>. Estudos visando a constatação de eventuais reduções nos preços, no entanto, não foram localizados nos autos do processo, como já mencionado.

Estudos de tendências são frequentes em relação ao comportamento de *commodities*, apenas para citar alguns exemplos: “Preços da tonelada de celulose de fibra curta deverão cair no exterior em fevereiro de 2023<sup>15</sup>” e “Segundo semestre de 2023 inicia-se com queda nos preços da celulose na Europa e cenário indefinido na China<sup>16</sup>”, ainda assim não foram localizados os estudos de mercados que serviram de embasamento às análises de cenário utilizadas pela COMPREM.

É preciso lembrar, igualmente, que a ARP 271 (2019) foi encerrada logo após análise da COMPREM (Resolução COMPREM 08/2020) que indeferiu pedido de realinhamento de preços nos mesmos moldes do ora proposto pela agora Contratada. Na ocasião, o Comitê considerou que (documento SEI n.º 034757585):

A detentora alegou no seu pedido que na fabricação dos produtos (fralda) são utilizados insumos nacionais e internacionais e este último teve variações de

---

<sup>14</sup> Disponível em: [www.fastmarkets.com/insights/us-pulp-prices-tumble-for-the-sixth-straight-month](http://www.fastmarkets.com/insights/us-pulp-prices-tumble-for-the-sixth-straight-month), acessado em 22.09.23.

<sup>15</sup> Disponível em: [www.revistaopapel.org.br/impresao.php?id=3808](http://www.revistaopapel.org.br/impresao.php?id=3808), acessado em 22.09.23.

<sup>16</sup> Disponível em: [www.revistaopapel.org.br/noticia-anexos/1690325745\\_aa3de8cafcc927cee1b44faff4be0842\\_2115524697.pdf](http://www.revistaopapel.org.br/noticia-anexos/1690325745_aa3de8cafcc927cee1b44faff4be0842_2115524697.pdf), acessado em 22.09.23.

preços significativos em função da disparada dos aumentos diários do dólar, sendo a celulose e o gel super absorvente os itens mais afetados.

Conforme notas fiscais apresentadas, o gel super absorvente (acrilato de sódio) apresentou variação de preço de aproximadamente 12,22%, de Jul2019 a Mar2020, adquirido no mesmo fornecedor GAMA MPMAN IMPORTAÇÃO EXPORTAÇÃO LTDA.

A celulose teve uma variação de 31,12% no período de Dez2019 a Mar2020, adquirido em fornecedores diferentes, AROUCO DO BRASIL S.A. e GAMA MPMAN IMPORTAÇÃO EXPORTAÇÃO LTDA., o que pode evidenciar que o aumento no preço pode ter ocorrido devido a troca de fornecedor.

Não foram apresentadas planilhas de composição dos preços atuais e dos novos preços pleiteados, detalhando os itens que sofreram aumento ou redução e seu impacto no preço final de venda.

Neste sentido, diante da similaridade no contexto posto, o cenário descrito que poderia ter servido de parâmetro para a presente análise.

Imprescindível destacar que, em função dos aumentos aceitos ainda no início da ARP e com efeitos retroativos a 29.08.22, o custo adicional foi de quase dezesseis milhões de reais (R\$ 15.990.614), considerando para o cômputo os pedidos feitos a partir de setembro de 2022, a retroatividade da decisão da COMPREM e apenas o total de fraldas tamanho “G” que foram fornecidas.

Diante de tais constatações, é fundamental que a referida Comissão esclareça os pontos levantados neste item e, caso restem comprovadas as impropriedades ora destacadas, que as conclusões da AUDITORIA sejam encaminhadas ao Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP).

b) Critério(s)

Artigo 5.º do DM n.º 49.286/08.

c) Evidência(s)

Solicitações de realinhamento de preços apresentadas pela Contratada e análises do COMPREM constantes nos documentos referenciados no processo SEI correspondente (SEI 069942734, 072069783, 073292247, 076172778, 076955742, 078911415, 079107996).

d) Causa(s)

Com os elementos fornecidos pela Origem até o presente momento e informações disponibilizadas nos processos administrativos analisados, não foi possível apurar causa específica para este achado, esperando-se que no decorrer da instrução processual possam aparecer elementos que elucidem melhor a questão.

e) Efeito(s)

Desvirtuamento do mecanismo de compras padronizadas pelo menor preço; violação do princípio da isonomia entre os licitantes; potencial prejuízo ao Erário.

### **3.2. Achados Relativos a Aspectos Qualitativos**

#### **3.2.1. Não havia realização de testes de qualidade quando da realização de entregas de fraldas para a Secretaria, sendo iniciados somente em período recente, em função do volume de reclamações e de relatos de desvio de qualidade**

a) Situação encontrada

Além das questões já apontadas acerca do Termo de Referência do edital do PE 228, a falta de estudos na fase planejamento para analisar a formatação para contratação mais vantajosa para Administração, conforme destacado no subitem **3.1.3** e a previsão de normativos técnicos específicos de garantia de padrões adequados de qualidade, nota-se igualmente problemas no controle de qualidade durante os acionamento da ARP decorrente da contratação, e, neste ponto, nossa análise retroage até a ARP 271, em 2019.

- Ausência de controles periódicos

A partir de procedimentos de auditoria aplicados no curso da presente Inspeção, há indicativo de uma disparidade latente em relação à qualidade das diversas marcas de fraldas. A marca apresentada pelo detentor da ARP no teste amostral realizado na licitação normalmente é vista como adequada pelos profissionais entrevistados na AUDITORIA e nas reportagens veiculadas, bem como por usuários (eTCM 011624/2023).

No entanto, após a celebração do TA 001/2022, em 10.08.22, a marca inicial (Mili Vita) foi substituída por outra marca (Vitacare), que foi objeto de diversas reclamações, inclusive, durante

visita a UBS, foi constatado que dezenas de fardos de fraldas (com 50 – cinquenta – unidades cada) foram colocados em um depósito específico para serem devolvidos por problemas de qualidade.

Foram realizados testes sumários pela Comissão de Avaliação de Tecnologias em Saúde (CATS) quando da mudança para outras marcas (documentos SEI n.º 084147173 e 084147257), notadamente restrito à absorção do produto (utilizando água) e sem a anexação dos laudos indicados no formulário. Todavia, não foi verificado teste periódico de controle quando dos acionamentos da ARP.

Embora a crítica ao referido laudo fuja ao escopo dessa análise de conformidade, vale lembrar que a metodologia dos referidos testes realizados pela SMS foi atacada pela própria Contratada (documento SEI n.º 084083460) quando este não lhe foi favorável.

Ainda, mesmo estando registrado quantidade relevante de reclamações e queixas técnicas, como se verá adiante, relativas à qualidade do produto, nenhuma remessa era testada no recebimento dos produtos nas instalações logísticas da SMS.

A ORIGEM, além de não realizar, não mantém amostras para futuros exames e perícias em suas instalações devidamente acondicionadas.

Este procedimento inviabiliza um controle a *posteriori*, uma vez que, no momento que as reclamações começam a aparecer e chegar aos órgãos competentes da SMS e do SUS, normalmente todas as fraldas daqueles lotes já foram distribuídas, não restando evidências válidas (que seriam as amostras de segurança) e materiais da ausência de qualidade dos produtos distribuídos e consequente responsabilização do detentor da ARP.

Dentro da sistemática logística verificada, os produtos são recebidos e distribuídos aos usuários sem que a SMS tenha qualquer fiabilidade em relação à qualidade das fraldas e algumas vezes até em relação ao quantitativo das embalagens (vide documento SEI n.º 041721969).

Assim, mesmo com uma rotina já conhecida de fornecimentos defeituosos, a AUDITORIA não constatou instauração de procedimento para verificação ou inspeção qualitativa das fraldas de maneira sistemática e prévia ao fornecimento das fraldas aos usuários, bem como, para o período de 2019 a 2022, não foi constatada a existência de evidências amostrais dos produtos



de lotes já entregues para que seja possível realizar futuras verificações do atendimento das propriedades dessas fraldas àquele determinado no Termo de Referência. Em comunicações recentes, a SMS informou que passou a realizar testes para atestar a qualidade das fraldas dispensadas.

- Recusa da SMS em solicitar exames e perícias laboratoriais

Consta do contrato de fornecimento da ARP:

7.9 Em caso de suspeita de desvio de qualidade ou suspeita de irregularidade o fornecedor deverá arcar com os custos da análise, em laboratórios de controle de qualidade acreditados junto ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) ou INMETRO ou Rede Brasileira de Laboratórios Analíticos em Saúde (REBLAS) em nome do Fabricante ou do Detentor do registro do produto na ANVISA. Os laudos emitidos serão considerados suficientes para exigir a substituição do produto quando o resultado for desfavorável, ou seja, diferente das especificações prometidas pelo fabricante. Todo produto considerado impróprio ao uso será encaminhado à Vigilância Sanitária para a inutilização nos termos legais.

Note-se que a mera suspeita de desvio de qualidade já permite o acionamento deste dispositivo, o que asseguraria testes periódicos, em caso de necessidade, por laboratórios reputados, e permitiria ao Poder Público agir rapidamente em caso de constatada irregularidade.

Tal dispositivo jamais foi utilizado na presente ARP, ainda que haja reclamações formalizadas e reportagens jornalísticas. Não foi localizada nenhuma formalização que o mesmo tenha sido acionado nos fornecimentos analisados desde 2019.

Diante da análise das informações contidas no processo SEI referente, a AUDITORIA apurou que foi realizado apenas um único teste pericial das fraldas pela própria SMS, com vistas a aferir a qualidade dos produtos distribuídos (documento SEI n.º 084083429), que ocorreu no dia posterior à difusão da já citada matéria jornalística. O teste em questão apresentou fragilidades, posto que não foram apresentados detalhamentos da sua condução, como também devido à contestação da Contratada (documento SEI n.º 084083460), sem que tenha havido um contencioso adequado entre as partes com base em um protocolo de testes a fim de determinar se as fraldas de fato podem ou não ser consideradas defeituosas.



Não consta nos autos do processo justificativa do Poder Público para a não realização de testes, com respaldo no item 7.9 apresentado acima da ARP, para apuração das denúncias de má qualidade das fraldas distribuídas pela PMSP.

Seria cabível, diante da quantidade de reclamações relativas à qualidade dos produtos, que tais testes fossem realizados de maneira prévia e periódica, pois diminuiria as chances de produtos defeituosos chegarem à população.

Em Impugnação apresentada ao edital que deu origem à ARP (documento SEI n.º 059646466), fora alertado sobre a necessidade de apresentação de Laudos Técnicos para cada lote de entrega:

Verifica-se que da forma que está elaborado, o Edital exige a apresentação somente de um laudo microbiológico na fase de habilitação, sendo o único requisito a ser observado a validade máxima – de 05 (cinco) anos – da emissão da certificação desse laudo.

Acontece que o edital apresenta estimativa alta de consumo anual do produto, de modo que deveria ser incluída a necessidade de apresentação de laudo microbiológico por entrega do lote, a fim de se assegurar que a Administração Pública receba produtos em consonância com as especificações do Edital e de acordo com as normas de segurança de produtos descartáveis e de higiene pessoal, nos termos das resoluções da ANVISA.

De fato, a previsão editalícia era de cerca de 5 milhões e meio de fraldas por mês, cujas marcas são constantemente alteradas.

A resposta da SMS no caso em tela (documento SEI n.º 059690772), inclusive citando o referido item 7.9 acima, foi:

Durante o tempo de contrato, o Detentor deverá manter o fornecimento dos produtos com a mesma qualidade apresentada nas condições de habilitação.

A solicitação de comprovação de laudos a cada lote de entrega, além de causar implicar em possíveis atrasos nos fornecimentos, encarece o valor dos produtos e, inclusive, limitaria a concorrência.

Portanto não será dado provimento à presente solicitação.

A resposta à impugnação, além de não levar em conta a realidade quanto à qualidade variável das fraldas fornecidas, é desprovida de elemento técnico que evidencie eventuais atrasos nas entregas ou limitações na concorrência, assim como um eventual aumento no valor dos produtos,

sobretudo diante dos montantes financeiros envolvidos na licitação, que, de acordo com estimativa das pesquisas de preço realizadas, se aproximava dos R\$ 90 milhões por ano (documento SEI n.º 061954981).

Assim, percebe-se que, mesmo com o longo histórico de problemas no fornecimento, a SMS optou por:

- Não realizar testes periódicos próprios no recebimento das entregas;
- Não demandar testes periódicos realizados por laboratórios quando da entrega de cada lote (às custas do Contratado);
- Não realizar testes de laboratório quando da mudança de marca nas fraldas;
- Não realizar sequer testes esporádicos mesmo após o registro de dezenas de reclamações em relação a determinadas marcas, mesmo com previsão contratual expressa neste sentido.

Assim, resta claro, pelas evidências disponíveis nos processos administrativos consultados, que a SMS escolheu não testar a qualidade das fraldas fornecidas à população durante pelo menos os últimos 4 (quatro) anos analisados.

b) Critério(s)

Artigo 67 da LF n.º 8.666/93 e disposições contratuais indicadas.

c) Evidência(s)

Documentos disponíveis nos processos SEI consultados.

d) Causa(s)

Com os elementos fornecidos pela Origem até o presente momento e informações disponibilizadas nos processos administrativos analisados, não foi possível apurar causa específica para este achado, esperando-se que no decorrer da instrução processual possam aparecer elementos que elucidem melhor a questão.

e) Efeito(s)

Ausência de controle sobre a quantidade e a qualidade dos produtos recebidos.

**3.2.2. Os procedimentos adotados pela Secretaria para avaliação de mudança das marcas das fraldas ofertadas pelos fornecedores têm se mostrado ineficazes para garantir a qualidade dos produtos e maculam a execução das respectivas contratações**

a) Situação encontrada

O termo de homologação do PE 228 foi publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOCSP) em 02.06.22, tendo a ARP sido firmada no dia seguinte.

Já no dia 05.07.22 foi protocolado pedido de troca de marcas.

A marca inicialmente ofertada, a qual a empresa detentora da ARP utilizou para vencer o certame nos testes de amostra, goza de boa reputação, sobretudo entre os usuários, conforme já citado no eTCM 011624/2023.

Assim, já nos acionamentos iniciais das ARP 391 e 392, as marcas foram alteradas. Registre-se que tal conduta é permitida pelo edital, que não obriga o vencedor da ARP a fornecer a mesma marca durante toda duração do contrato, não prevendo sequer um período de carência para pedidos de troca.

A ausência de disposição contratual neste sentido torna inócuo o exame amostral realizado na licitação e estimula a troca por produtos de qualidade e/ou preços inferiores logo após a obtenção do certame, o que é prontamente aceito pela SMS, sem maiores questionamentos.

De fato, chama a atenção o procedimento adotado pela SMS para aceitar a justificativa da Contratada e efetivar a troca por um produto que foi posteriormente objeto de diversas reclamações, inclusive com solicitação pela própria Secretaria para efetivar a troca.

No primeiro caso, a Contratada argumentou basicamente que (documento SEI n.º 066999982):

[...] infelizmente, fomos surpreendidos com a informação de que a demanda aumentou vertiginosamente, provocando escassez de matéria-prima no mercado, a tal ponto que a [...] não terá como atender nosso pedido em tempo hábil para atender esta Ilma. Administração [...]

Não houve pedido de esclarecimento ou justificativa documental solicitados pela SMS, ou diligências para verificação da veracidade do alegado consta dos autos do processo administrativo. O laudo técnico realizado (documentos SEI n.º 066698056 e 066698177) mencionado no item anterior foi objeto de diversos questionamentos.

Embora fuja ao escopo do presente trabalho discutir questões técnicas relativas a estes laudos, nota-se que não há um protocolo adequado de testes. Os exames referenciados no parágrafo acima (e os demais verificados) foram realizados todos com água, que não possui uma concentração de sal na solução, sendo, portanto, mais absorvida do que a urina.

Na notificação de advertência (documento SEI n.º 084083429) realizada um dia após da divulgação da já citada reportagem não é fornecido nenhum detalhamento sobre a realização dos testes. Na sua defesa (documento SEI n.º 084083460), a Contratada entende que:

[...] Nesse contexto, causou bastante surpresa ter o Município mencionado que os testes realizados entregaram resultado diverso e insatisfatório. Não obstante, perquirindo a metodologia empregada na realização desses testes, verificou uma impropriedade insanável: foi utilizado cloreto de sódio 0,9 - ou seja, soro.

O soro possui em sua composição elementos que destoam da urina, composta por 95% de água, 2% de ureia e 3% de outras substâncias, tornando-o seriamente inadequado para a realização dos testes. Como exaustivamente reiterado, o material a ser utilizado na realização dos testes deve ser a água desmineralizada. Os elementos constantes da composição do soro reagem com o material existente na fralda de modo diverso da água desmineralizada (e da urina), entregando, naturalmente, resultados insatisfatórios. No entanto, por ausência de identidade com o paradigma correto, o resultado entregue com a utilização do soro é imprestável.

Como se vê, o líquido utilizado na realização dos testes pelo Município possui composição diversa da utilizada para aferição da conformidade, impropriedade que tem o condão de influenciar o resultado final, maculando a conclusão de inadequação mencionada na CARTA.

Os testes realizados tendo por base o material correto não entregaram resultados extremamente satisfatórios, eis que em menos de 5 minutos já não era mais possível a constatação de material líquido.[...]

Chama a atenção que os testes que aprovaram as marcas para troca utilizaram sempre a metodologia indicada, com água, e não foram objeto de manifestação por parte da Contratada. É de se indagar como foi definido o referido protocolo de testes, uma vez que não há menção no processo SEI correspondente sobre definição amostral ou maior detalhamento técnico sobre o

procedimento. A generalização dos problemas relativos à qualidade das fraldas indica que os testes realizados não estão sendo adequados dos pontos de vista quantitativo e qualitativo.

Adicionalmente, não houve estudo de reequilíbrio financeiro realizado pela Administração, haja vista que a referida marca é sensivelmente mais barata do que a marca inicial, com base em pesquisas informais realizadas em aplicativos de venda em farmácias.

Consta ainda nos autos do processo administrativo um estudo comparativo de embalagens, que não garante a similaridade de qualidade das marcas.

O pedido de mudança de marcas foi prontamente aceito, sem questionamentos ou testes mais rigorosos, sem que tenha havido uma análise das consequências financeiras da troca.

Destaca-se também que a alegada escassez de matéria-prima e o aumento na demanda atingiram somente a marca mais cara e que venceu o certame, a outra marca, por alguma razão não esclarecida nos autos, continuou normalmente disponível.

Assim, a SMS continuou pagando o mesmo preço por um produto que sofreu diversas críticas dos usuários, sem ter havido pedido de informações suplementares ou esclarecimentos, e também aceitou, sem questionamento mais crítico, pedido de reequilíbrio financeiro, conforme discutido no subitem **3.1.20**.

Em 29.05.23, alguns dias após reportagem divulgada pela Rede Globo<sup>17</sup>, houve uma nova solicitação de troca de marcas, desta vez sem apresentação justificativa.

A pesquisa de preços realizada (documentos SEI n.º 084681694 e 084681706) não atende a legislação e as condições de mercado referentes a compras públicas, sem qualquer aderência ao estipulado pelo edital da época ou observância do artigo 27 do DM n.º 62.100/22, não guardando similaridade com as condições de mercado e fornecimento exigidas.

No mês seguinte, em 30.06.23, foi enviada pelo fornecedor a seguinte mensagem eletrônica:

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/05/22/prefeitura-de-sp-reduz-compra-de-fraldas-e-familias-relatam-atraso-na-entrega-para-pessoas-que-tem-direito-ao-beneficio.ghtml>, acessado em 02.10.23.

Venho por meio deste informar que devido alta demanda na fábrica [...], neste momento não será possível entregar o tamanho G da marca [...]. Por este motivo entregaremos a Marca [...], produto de qualidade igual ou superior, fabricado pela multinacional [...].

Igualmente como nos casos anteriores, não fora apresentada ou solicitada justificativa, não foram realizados testes (à exceção, até em função da publicização dos problemas, dos já citados) e estudo relativo aos efeitos financeiros também não foi feito pela SMS.

b) Critério(s)

Artigo 97 do DM n.º 62.100/22 e demais cláusulas da ARP.

c) Evidência(s)

Documentos referenciados do processo SEI correspondente, retratando a situação ocorrida.

d) Causa(s)

Com os elementos fornecidos pela Origem até o presente momento e informações disponibilizadas nos processos administrativos analisados, não foi possível apurar causa específica para este achado, esperando-se que no decorrer da instrução processual possam aparecer elementos que elucidem melhor a questão.

e) Efeito(s)

A troca sistemática de fraldas distorce os princípios da isonomia na licitação e da vinculação ao edital, e prejudica o usuário insatisfeito com a mudança na troca das fraldas.

**3.2.3. Os fluxos empregados pela Secretaria para tratamento de reclamações e/ou queixas relativas ao fornecimento de fraldas não demonstram efetividade para solucionar os problemas relatados**

a) Situação encontrada

Conforme já assinalado, a AUDITORIA identificou 3 (três) momentos distintos em que os testes de qualidade poderiam ser realizados:

- No recebimento dos produtos na CDMEC;

- Amostragem aleatória e periódica;
- Em caso de denúncia ou suspeitas, conforme preconizado na já citada cláusula 7.9 da ARP.

Análises quantitativas também deveriam ser realizadas, pois há relatos, referenciados acima, de número inferior de fraldas por pacote, nunca superior, o que igualmente demandaria um controle específico, passível de aplicação de sanção prevista em contrato, como se verá no item seguinte.

Conforme averiguado, nenhuma verificação qualitativa ou quantitativa foi executada, com exceção dos 2 (dois) testes identificados e realizados pela CATS e cuja pertinência ou validade já foram discutidas neste trabalho.

Ressalte-se que, além das verificações indicadas acima, que deveriam ter sido realizadas de ofício pela SMS, há, ao menos, 2 (dois) canais de comunicação para monitoração e controle social cuja utilização a contento não está evidenciada nos autos dos processos administrativos consultados:

- Ouvidoria SUS

Em levantamento realizado pelo próprio órgão, a pedido da AUDITORIA, identificou-se que entre janeiro de 2019 e julho de 2023, houve quase 11.000 reclamações recebidas por este canal, considerando o assunto “fraldas descartáveis”.

Embora a classificação adotada não seja a ideal, foram filtrados somente os casos de:

- i) Solicitação: requerimento de adoção por parte da Administração;
- ii) Reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público; e,
- iii) Denúncia: comunicação de prática de ato ilícito.

Embora em número considerável, generalizado e constante, as reclamações comunicadas à referida Ouvidoria nunca motivaram uma verificação qualitativa e quantitativa dos produtos recebidos por parte da SMS, devidamente formalizada nos processos administrativos das ARP consultadas.

- Queixas técnicas

A providência acima referida tem a previsão feita por meio de formulários disponibilizados *online* para preenchimentos nas unidades e serviços de saúde, sendo encaminhados posteriormente para a Coordenadoria de Vigilância Sanitária (COVISA)<sup>18</sup>.

Não foi localizado normativo regulamentando o fluxo, as responsabilidades, as devolutivas e os procedimentos a serem tomados em caso de constatação de irregularidades.

Conforme trazido à nossa atenção durante visita a UBS, há informativos e orientações, como o enviado em 14.06.22, via correio eletrônico (antes, portanto, da adjudicação das ARP ora analisadas), em que se lia, entre outras informações, que: “[...] o produto notificado pela unidade não pode ser dispensado ao cidadão ou descartada em nenhuma hipótese. A dispensação e/ou descarte só poderão ser efetuados após a comunicação de órgão sanitário competente [...]”

Todavia, não foi encaminhada pela SMS informação relativa ao procedimento, sobretudo as quantitativas e as providências tomadas, até o fechamento desta fiscalização, mesmo com a informação tendo sido formalmente solicitada nos seguintes termos (fl. 585 da peça 32):

**1.9. Relação das ocorrências de inconformidades de qualidade entre janeiro de 2019 e julho de 2023, indicando, no mínimo: processo SEI onde conste a documentação de entrega, identificação do ajuste (contrato, congêneres, ARP, etc.), fornecedor, especificação do item (modelo, tamanho, etc.), ocorrência, providência tomada em virtude da ocorrência (recusa, substituição dos materiais, obrigatoriedade de apresentação de testes, etc.);**

Não identificamos ocorrências de inconformidades de qualidade no período informado, as reclamações pontuais recebidas por parte dos usuários foram tratadas pessoalmente sendo promovida a troca do lote do insumo entregue ao usuário.

Mensalmente são fornecidas 5.600.000 fraldas a toda população, sendo que existindo registros de ocorrência na ouvidoria, os insumos, preliminarmente, eram submetidos a testes que encontram-se em SEI 090757619, 090757727, 090757823, 090757879, 090757924 e havendo necessidade era promovida a troca do insumo do paciente. Ressaltamos, porém, que não foram detectadas irregularidades nos testes realizados. (grifo no original)

---

<sup>18</sup> Disponível em [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia\\_em\\_saude/vigilancia\\_sanitaria/produtos/index.php?p=314714](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/vigilancia_sanitaria/produtos/index.php?p=314714), acessado em 02.10.23.



Assim, os mecanismos de tratamento de queixas (e consequentes testes laboratoriais ou penalizações) são falhos a ponto de a SMS afirmar que entre 2019 e julho de 2023 não houve inconformidades em relação à qualidade dos produtos.

Não foram fornecidos a quantidade e o tratamento dado às queixas técnicas recebidas, ou como estas foram processadas e encaminhadas. Registre-se que a mera ocorrência de uma queixa técnica já poderia ser considerada uma inconformidade.

Em 2 (duas) unidades visitadas pela AUDITORIA, foram constatados problemas sérios de qualidade nas fraldas: em uma havia centenas de fraldas de determinada marca que seriam devolvidas por problemas de qualidade; em outra, além de diversas queixas técnicas encaminhadas, foram constatados problemas crassos de tamanho entre as fraldas entregues.

As fraldas da figura a seguir, em tese, seriam do mesmo tamanho “P”. Notam-se diferenças significativas de tamanho e espessura entre os modelos, ainda assim, foi informado a esta AUDITORIA que não houve inconformidade em relação a qualidade dos produtos:

Figura 4 – Comparação de Tamanho entre Fraldas Tamanho “P”



Fonte: Profissional de serviço de saúde.

É de se supor que problemas semelhantes existam em outras UBS, mas que, todavia, não são reportados ou estão sendo ignorados pelo Poder Público, levando à conclusão de que não existem problemas de qualidade com as fraldas.

Além de problemas na obtenção de informações centralizadas, mesmo numa perspectiva micro, nas unidades visitadas, não há um controle sistemático do fluxo e das devolutivas do Órgão. De fato, a metodologia para estabelecer o número de queixas técnicas formuladas, nas duas unidades visitadas, era de verificar nas caixas de saídas do correio eletrônico, mensagens cujo o assunto remetesse ao procedimento.

Toda a verificação é feita, portanto, de maneira manual, informal e improvisada nas unidades de saúde. Não há um acompanhamento das providências tomadas, seja no âmbito de gestão, seja no âmbito contratual.

De fato, não há menção às referidas queixas técnicas nos processos administrativos contratados, nem os efeitos práticos das referidas constatações.

- Demandas não capturadas pelo sistema adotado pela SMS

Como visto, os sistemas formais de recebimento, processamento e efetivação de denúncias e queixas não têm reflexo prático na gestão das ARP de fraldas, mesmo com significativo número de reclamações.

Conforme relatado pelos profissionais nas visitas que fizemos às unidades e serviços de saúde, há alto número de reclamações informais formuladas quando das retiradas dos itens e que não entram no cômputo e não têm o tratamento devido.

As razões para os usuários adotarem essa postura podem variar entre o tempo de se formular uma queixa técnica (que pode ser realizada de maneira anônima), a percepção de inefetividade da queixa ou até de sofrer represálias e ser excluído do benefício.

O fato é que a materialização de um sistema de reclamações rápido, sigiloso e que apresentasse resultados palpáveis ou ao menos uma devolutiva satisfatória (caso o reclamante desejasse se identificar) ou uma pesquisa de opinião sistemática sobre a qualidade das fraldas produziria números mais relevantes e abrangentes do que os já tabulados pela Ouvidoria do SUS.

Assim, nota-se, com base na ausência de formalização das queixas e demandas nos processos SEI analisados, que apesar de canais formais de comunicações de queixas e da coleta informal da opinião dos usuários, aparentemente, investigação, perícia, e controle de qualidade/quantidade, não são implementados, o que provoca um cenário de impunidade e falta de responsabilização pela situação atual desta prestação junto ao usuário.

b) Critério(s)

Artigos 109 a 119 da Portaria de Consolidação n.º 01/17.

c) Evidência(s)

Relatórios de Ouvidoria fornecidos pela ORIGEM e informações obtidas em visitas a unidades e serviços de saúde.

d) Causa(s)

Com os elementos fornecidos pela Origem até o presente momento e informações disponibilizadas nos processos administrativos analisados, não foi possível apurar causa específica para este achado, esperando-se que no decorrer da instrução processual possam aparecer elementos que elucidem melhor a questão.

e) Efeito(s)

Ausência de testes e penalizações adequadas em caso de desvios de qualidade/quantidade do produto; sensação em usuários e servidores de inutilidade das reclamações e queixas técnicas apresentadas; ausência de controle estatístico de queixas manifestadas em relação à execução da ARP.

**3.2.4. Não houve, no período analisado, a aplicação de penalidades a fornecedores de fraldas em decorrência de inconformidades de qualidade**

a) Situação encontrada

Conforme já visto ao longo da presente Inspeção, a SMS não processa as queixas e denúncias de maneira adequada. Igualmente não controla adequadamente a qualidade/quantidade das fraldas distribuídas à população.

Embora haja previsão contratual de estipulação de penalidades relativas a atrasos na entrega (cláusula 8.1.3), materiais entregues em desacordo com as especificações técnicas (cláusula 8.1.5), inexecuções parciais ou totais (cláusulas 8.1.5 e 8.1.6), além de cláusulas gerais relativas a descumprimentos não previstos especificamente, estas penalidades não são aplicadas.

Nenhuma penalização monetária foi implementada no âmbito dos processos analisados, mesmo que o serviço seja cronicamente objeto de reclamações e denúncia por parte dos usuários, pois a SMS considera que não houve ocorrências relativas à qualidade nos últimos quatro anos.

Tendo em vista os depoimentos colhidos de profissionais de saúde e de usuários, constata-se divergência na afirmação realizada pela SMS quanto à qualidade das fraldas fornecidas, contraditória com o desenvolvimento de plano de ação para melhoria do serviço que se mostra necessário no presente caso, tendo em vista a recorrência dos problemas relatados.

Nota-se ainda que, apesar das denúncias, reclamações, mudanças de marca, pedidos de reajuste financeiro, etc., não foi verificado nenhum pedido negado da Contratada em relação à presente ARP, ou aplicação de alguma penalidade.

Mesmo diante do cenário narrado ao longo do presente relatório, ambas ARP foram prorrogadas em 03.04.23, até 03.06.24, mesmo após a Contratada não conseguir manter o fornecimento da marca de fralda vencedora do Certame, após um mês do contrato, nem o preço avençado por mais de 3 (três) meses contados da adjudicação do certame, o que causou enorme impacto midiático, político e financeiro para a administração municipal.

A análise da viabilidade de renovação da ARP está no documento SEI n.º 079970725:

Este Grupo Técnico de Compras avaliou a solicitação e informa que é favorável à prorrogação da(s) referida(s) ATA(s) de RP 391/22 e 392/22 por mais 12 meses.

Não foram localizados estudos ou pareceres que conduziram o referido Grupo Técnico à tal conclusão, sendo imperativo que seja indicado a esta Auditoria a fundamentação adotada e a formalização da mesma.

#### b) Critério(s)

Cláusula 8, e derivadas, das ARP.

c) Evidência(s)

Informações constantes nos Processos SEI correspondentes, referenciadas nos tópicos acima.

d) Causa(s)

Entendimento expresso pela Origem de que não houve ocorrências relacionadas à qualidade dos produtos fornecidos.

e) Efeito(s)

Falhas no processamento de queixas, ausência de testes de qualidade e de punições em casos de desvio provocam a manutenção de situações irregulares, punindo os usuários do serviço.

**3.2.5. Houve significativo crescimento, no período analisado, do número de demandas apresentadas no Sistema de Ouvidoria quanto ao fornecimento de fraldas**

a) Situação encontrada

De modo a verificar eventual reflexo no número de reclamações existentes quanto ao programa de fornecimento de fraldas, a AUDITORIA solicitou à SMS, por meio de sua Divisão de Ouvidoria do SUS, a apresentação de relatórios com total de demandas apresentadas à Ouvidoria Central da Saúde, que contemplem menção ao termo “Fraldas”, entre janeiro de 2019 e julho de 2023.

A compilação dos relatórios (fls. 1/9 da peça 33) possibilitou a seguinte comparação:

Tabela 36 – Evolução do Número de Demandas sobre Fraldas no Sistema de Ouvidoria

Instância	2019	2020	2021	2022	Total
CRS-Centro	57	32	77	56	222
CRS-Leste	232	277	653	533	1.695
CRS-Norte	286	454	801	632	2.173
CRS-Oeste	153	183	505	307	1.148
CRS-Sudeste	373	596	846	632	2.447
CRS-Sul	314	458	748	610	2.130
SMS	13	43	51	61	168
Total	1.428	2.043	3.681	2.831	9.983

Fonte: Relatórios com total de demandas apresentadas à Ouvidoria Central da Saúde, entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 1/9 da peça 33).

Obs. I: Diante da natureza da análise, foram consideradas somente as demandas classificadas como SOLICITAÇÃO, RECLAMAÇÃO e DENÚNCIA, sendo excluídas aquelas enquadradas como INFORMAÇÃO, SUGESTÃO e ELOGIO.

Obs. I: Diante do escopo da análise, foram consideradas somente as demandas no âmbito das CRS e da SMS, excluindo aquelas atribuídas a REDE HOSPITALAR, HSPM, SES e FORA DO MUNICÍPIO.

O cenário exposto sinaliza um aumento dos casos de insatisfação quanto ao fornecimento de fraldas no período analisado, sendo observado um crescimento de mais de 43% (quarenta e três por cento) entre 2020 e 2019 e de mais de 80% (oitenta por cento) entre 2021 e 2020, seguido de uma redução de mais de 23% (vinte e três por cento) entre 2021 e 2022, apresentando, todavia, um valor total neste último ano que é quase o dobro do volume de demandas apresentadas em 2019.

A despeito do panorama encontrado, é oportuno recordar que, conforme discutido no subitem **3.2.3**, o quantitativo de demandas no sistema de Ouvidoria não vem demonstrando com assertividade o real nível de insatisfação dos usuários quanto ao programa de fornecimento de fraldas, diante de um potencial conjunto de problemas que não são notificados ou formalizados, sendo reiterada tal ponderação na medida que, quando do preenchimento do formulário eletrônico disponibilizado pela AUDITORIA, mais de 60% (sessenta por cento) dos usuários relataram não ter prestado nenhuma reclamação sobre fraldas no sistema de Ouvidoria ou pelo serviço 156, a despeito da existência de problemas no recebimento de tais insumos (conforme respostas apresentadas à questão 28 – vinte e oito – do questionário – peça 40

b) Critério(s)

Total de demandas apresentadas à Ouvidoria Central da Saúde em 2019, considerado como paradigma para a comparação realizada.

c) Evidência(s)

Relatórios com total de demandas apresentadas à Ouvidoria Central da Saúde, entre janeiro de 2019 e julho de 2023 (fls. 1/9 da peça 33), disponibilizado pela Divisão de Ouvidoria do SUS.

d) Causa(s)

Crescimento do número de problemas no fornecimento de fraldas descartáveis aos usuários do programa, no período analisado.

e) Efeito(s)

Necessidade de atuação por parte das diferentes instâncias envolvidas nas demandas apresentadas, para devolutiva às reclamações apresentadas; potencial fonte de informações relevantes sobre os principais problemas detectados no programa de fornecimento de fraldas.

**3.2.6. As especificações técnicas adotadas quando da contratação de fraldas carecem de adequada justificativa e apresentam lacunas, contribuindo, na forma atual, para diversos problemas detectados na execução das contratações**

a) Situação encontrada

Os pregões eletrônicos instruídos no processo SEI n.º 6018.2020/0026246-7 foram objeto de algumas impugnações relativas a normas técnicas, o que é de se esperar em certames que envolvam produtos médico-hospitalares.

Entretanto, cabe o destaque à pertinência das petições apresentadas e o indeferimento quase sumário por parte da organização do certame em relação às propostas de exigências técnicas apresentadas.

Uma das interessadas (conforme documento SEI n.º 030697570), ainda em relação ao PE n.º 240/2020, observou a ausência de especificações relativas a:

- Indicação de uso diurno e noturno;
- Referência do uso do produto para incontinência severa e fecal;
- Falta de previsão para a aquisição de produtos de alta performance, que poderia reduzir a necessidade de trocas em até 40%;
- Exigência de controle de odor de urina.

A Impugnante finaliza com a seguinte observação:

Pelo exposto justifica-se alta reclamação que existe da rede com referência a qualidade da fralda, o Edital contempla um produto de baixa qualidade, com excesso de trocas, maior custo na mão de obra de enfermagem e lavanderia (vazamento da fralda acarreta a necessidade de lavagem na roupa de cama).

Na análise que negou provimento à impugnação, destacam-se os seguintes excertos (documento SEI n.º 030824795):

[...] esclarecemos que as fraldas descartáveis tamanho Adulto a serem fornecidas por SMS.G através de ATA de RP, visam o atendimento ao Protocolo da Área Técnica da Pessoa Deficiente, na quantidade de 04 ( quatro ) unidades por dia, e não fazem referência ao uso noturno ou diurno uma vez que tratam-se de pacientes com pluralidade de patologias, conforme o PROTOCOLO OPERACIONAL PARA O FORNECIMENTO DE INSUMOS A USUARIOS COM INCONTINÊNCIA URINÁRIA/FECAL À PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – COORDENADORIA DE ATENÇÃO BÁSICA/SMS.G. Esta instituição padronizou o insumo considerando a qualidade da absorção e o número de fraldas fornecidas/dia, não sendo relevante o termo " diurno ou noturno".

Com referência ao uso do produto para incontinência severa e fecal, esclarecemos que o maior volume no fornecimento do insumo será de abrangência aos pacientes que o utilizam a nível domiciliar, não ocorrendo de forma habitual incontinência urinária e fecal de forma severa.[...]

[...] complementamos que não vislumbramos a necessidade de alteração do descritivo da atual fralda descartável de uso Adulto para um descritivo de alta performance ou seja que tivesse seu uso por até 12 (doze) horas, uma vez que o usuário/paciente deverá ser movimentado mesmo que em seu leito para a prevenção de úlcera por pressão. As expressões diurna e noturna também não podem ser acrescentadas pois esta instituição não reúne recursos para a distribuição híbrida do insumo.[...]

Note-se que não foram levadas em consideração as necessidades individuais ou de categorias de usuários na elaboração da licitação.

O que chama a atenção é a ausência de fundamentação técnica, dados estatísticos, históricos ou qualquer parecer médico que desse suporte ao posicionamento da ORIGEM. Sendo certo que o tema das diferenças de necessidades e usos entre a população atendida foi assunto recorrente trazido à atenção desta AUDITORIA nas visitas presenciais a unidades e serviços de saúde.

Igualmente não há fundamentação econômica em relação ao alegado quanto à ausência de capacidade econômica por parte do poder público para a segmentação entre fraldas noturnas e diurnas para a população.

Optou-se por uma licitação concentrada em poucos produtos, poucos licitantes e eventualmente descasada com as necessidades reais dos usuários, conforme aponta a própria Coordenadora de Atenção Básica à época (documento SEI n.º 033877516):



Avaliando o impugnado, concordo com os termos apresentados por este, visto que se trata da qualidade e da eficácia do produto, além de desonerar o processo de trabalho institucional e familiar. Realmente, o que se constata ao conversar com as equipes nas UBS é que as fraldas ofertadas são sempre de qualidade inferior e isto pode estar acontecendo pelas especificações errôneas do edital. Não seria mais prudente solicitar uma avaliação técnica ao CPME? Talvez o edital tenha esse desenho com objetivo de dirimir os custos, o que merece uma análise econômica: se houver a necessidade constante de trocas de fraldas, é possível que nossa economia esteja sendo em vão. Exemplo: se uma fralda com capacidade para 2.350 ml NOTURNO for suficiente para apenas 1 troca em período de 8 horas, poderíamos estar economizando, pois as fraldas de má qualidade exigem mais trocas, além de maior troca de roupa de cama.

A ausência dessas especificações foi mantida no Edital em comento.

Outra impugnação que guarda relação direta com os problemas encontrados no atual fornecimento foi protocolada por outra empresa (documento SEI n.º 059540703) – já relativas ao PE 228, em relação à ausência de normas técnicas:

[...] deveria ser feita referência pelo edital às normas ABNT que delimitam os padrões de qualidade e métodos de ensaios destinados à análise destes parâmetros, podendo-se citar: peso das fraldas, gramatura de não tecidos (NBR 12984:2000), espessura (NBR 13371:1995), pressão de ruptura (NBR 13907:1997), absorção 1: capacidade de absorção de líquido para pequenos corpos de prova (NBR 13735:1996), absorção 2: tempo de absorção (NBR 13735:1996), absorção 3: taxa de capilaridade (NBR 13735:1996), retorno de líquido Rewet (NBR 14796:2002) e run – off (NBR 14797:2002).[...]

A resposta à impugnação é sintética, desprovida de desenvolvimento em relação às normas indicadas e sem menção a estudo de apoio à desnecessidade ou impossibilidade de incluir tais normas no edital (documento SEI n.º 059596848):

[...] Os laudos são necessários para nortear o índice de probabilidade de irritações cutâneas primárias e secundárias e laudo microbiológico por similaridade de produto em atendimento a RDC 142 de 17 de março de 2017 e esta não apresenta a exigência destes laudos vinculados à ABNTs.[...]

Note-se que os normativos são vinculados diretamente aos problemas apresentados, inclusive em linha com a petição endereçada por usuários da UBS Cambuci (documento SEI n.º 041721969), bem instruída do ponto de vista informacional e visual, ao Prefeito de São Paulo à época, e que fornecia detalhes quanto à falta de qualidade dos tecidos e a problemas de absorção.

Decerto que o produto fralda descartável não é objeto de uma regulação técnica e sanitária específica e unificada, o que torna ainda mais relevante a indicação de normas técnicas de apoio para fins de controle e seleção dos produtos, além de especificações comerciais mais rigorosas dos produtos.

De fato, foi constatado por esta AUDITORIA que determinada marca de fralda fornecida contempla itens com a indicação de incontinência leve (tanto no tamanho “G” quanto “M”).

Assim resta saber se o montante de 800ml (oitocentos mililitros) de retenção para o tamanho “G” é compatível com a indicação de incontinência leve. Quanto seria a capacidade de uma “incontinência severa”, quais os custos desta troca etc. Nos laudos não há nenhuma indicação que o lote controlado tenha sido o mesmo que o entregue à população, cuja especificação era justamente de incontinência leve.

A ausência de tais normas técnicas é justificada de maneira bastante sintética e sem estudo técnico de apoio, o que colaborou para a aceitação de produtos cuja qualidade foi e continua sendo contestada por usuários, mas que invariavelmente são aprovados nos (poucos, recentes e contestáveis) testes realizados pela própria SMS.

b) Critério(s)

Inciso I do *caput* e inciso I do § 7.º do artigo 15 da LF n.º 8.666/93.

c) Evidência(s)

Impugnações e análises constantes no processo SEI n.º 6018.2020/0026246-7, referenciadas ao longo do texto.

d) Causa(s)

Com os elementos fornecidos pela Origem até o presente momento e informações disponibilizadas nos processos administrativos analisados, não foi possível apurar causa específica para este achado, esperando-se que no decorrer da instrução processual possam aparecer elementos que elucidem melhor a questão.

e) Efeito(s)

Ausência de critérios para testes e exames laboratoriais para verificação de adequação do produto às necessidades dos usuários e cumprimento do Termo de Referência.

**3.2.7. Há, atualmente, por parte dos usuários do programa, percepção negativa quanto à qualidade das fraldas descartáveis fornecidas**

a) Situação encontrada

Considerando todo o material analisado no decorrer da presente Inspeção, as ponderações apresentadas pelos gestores e profissionais de saúde com os quais a AUDITORIA conseguiu dialogar e as manifestações feitas por cidadãos que fazem uso da política pública municipal de dispensação de fraldas descartáveis, foi possível identificar, conforme conclusões apresentadas nos subitens anteriores, diferentes problemas e desafios em tal programa.

Ocorre que, a despeito de tal programa se apresentar como importante e necessária política pública, ele ainda é objeto de diversas críticas e reclamações por parte dos usuários, especialmente quanto à irregularidade do número de fraldas fornecidas e quanto aos problemas de qualidade verificados em especial nos últimos anos, conforme noticiado também pela mídia.

A respeito da questão, é oportuno apresentar a ponderação feita da ORIGEM (fl. 579, peça 32):

Mensalmente são fornecidas 5.600.000 fraldas a toda população, sendo que existindo registros de ocorrência na ouvidoria, os insumos, preliminarmente, eram submetidos a testes que encontram-se em SEI 090757619, 090757727, 090757823, 090757879, 090757924 e havendo necessidade era promovida a troca do insumo do paciente. Ressaltamos, porém, que não foram detectadas irregularidades nos testes realizados.

Tendo em vista notícia de reclamações veiculadas, inclusive, na mídia as empresas foram notificadas e advertidas, promovendo então melhorias em seus produtos ou ainda troca de marca. (084083429)

Mister se faz esclarecer que tanto a mídia quanto a população determinam suas marcas de preferência, desconhecendo assim as normativas legais que norteiam os procedimentos licitatórios cuja escolha de marca é vedada.

Insta salientar que esta Secretaria faz suas aquisições dentro de todos os parâmetros da legislação atinente, cuja qualidade do produto deverá atender ao descritivo técnico do código supri do item comprado, sendo vedada a escolha de marca.

Desta forma, os insumos a serem adquiridos passam por análise de amostra antes do encerramento do certame, a fim de que seja comprovado seu atendimento técnico, juntamente com a apresentação de laudos, catálogos e ficha técnica que igualmente são avaliados. (090743565).

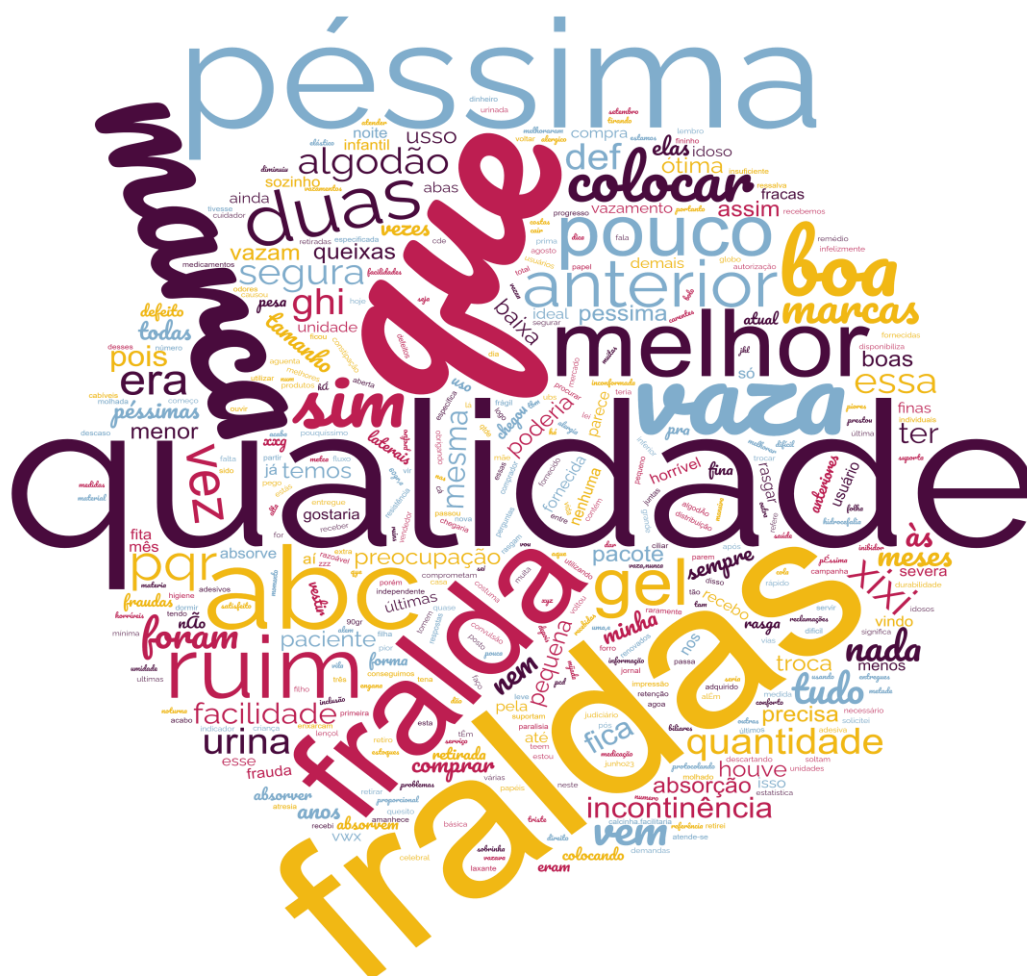
Atualmente, esta Secretaria, visando garantir o aprimoramento de suas políticas de controle, promove testes em todos os lotes que são entregues no Almoxarifado Central, que estão disponíveis em SEI Fralda EXG Geriátrica - 6018.2023/0083956-5, Fralda M Geriátrica - 6018.2023/0087362-3, Fralda G Geriátrica - 6018.2023/0087360-7, Fralda P Adulto - 6018.2023/0087365-8 .

Os lotes que, por ventura, apresentarem desvios é promovida a troca do lote junto ao Fabricante.

Porém, apesar dos novos procedimentos adotados pela SMS em período recente para monitoramento da qualidade das fraldas fornecidas à população paulistana (os quais decorreram em função da repercussão midiática e do acompanhamento por órgãos de controle, em função de diversos problemas noticiados, dos quais muitos já eram de conhecimento da Secretaria, inclusive reiterados há anos), prevalece ainda um cenário de insatisfação por parte dos usuários dos serviços, os quais podem ser exemplificados a seguir, a partir das respostas apresentadas a formulário eletrônico disponibilizado pela AUDITORIA para manifestação a respeito do programa (peça 40):

- Mais de 60% (sessenta por cento) dos usuários relataram como "Ruim" a qualidade das fraldas fornecidas pela SMS (conforme respostas apresentadas às questões 10 – dez – e 14 – catorze – do questionário – peça 40);
- Reiterada manifestação negativa, especialmente composta por Queixas, quanto às fraldas fornecidas pela SMS (conforme respostas apresentadas à questão 27 – vinte e sete – do questionário – peça 40), sintetizada na imagem a seguir, com destaque para alguns termos mais repetidos (“Péssima”, “Ruim”, “Vaza”, “Preocupação”, “Fraca”):

Figura 5 – Nuvem de Palavras a partir de Respostas à Questão sobre Queixas ou Elogios sobre Fraldas



Fonte: Própria, a partir das respostas apresentadas à questão 27 – vinte e sete – do questionário disponibilizado aos usuários (peça 40).

- Reiterada crítica negativa sobre o programa de fornecimento de fraldas pelo Município (conforme respostas apresentadas à última questão do questionário – peça 40), sintetizada na imagem a seguir, com destaque para alguns termos mais repetidos (“Falta”, “Nunca”, “Menor”, “Dificuldade”, “Demora”):

Figura 6 – Nuvem de Palavras a partir de Respostas à Questão sobre o Programa de Fornecimento de Fraldas



Fonte: Própria, a partir das respostas apresentadas à última questão do questionário disponibilizado aos usuários (peça 40).

- Prevalência de reclamações e críticas sobre o programa de entrega de fraldas, as quais podem exemplificadas nalguns relatos de usuários:

Quadro 2 – Exemplos de Relatos Trazidos pelos Usuários a Respeito do Programa de Fornecimento de Fraldas

Conteúdo
Deveria haver um órgão responsável pela qualidade do que está sendo recebido, a ouvidoria é um processo muito demorado, há quem diga que vem assim porque é de graça, não é de graça, pagamos nossos impostos e merecemos algo de qualidade. Sei que a prefeitura paga e paga muito bem, mas as distribuidoras deixam a desejar, se comprar na farmácia um pacote da mesma empresa e marca, vai ver que a qualidade é superior. Com certeza eles fazem porque é pra prefeitura.
Sempre houve problemas na distribuição: a UBS tem fraldas, mas só disponibiliza quando os estoques são renovados. Neste mês, não conseguimos retirar nenhuma fralda: a informação era de que agora chegaria em casa e não chegou nada. Estamos sem as fraldas, tendo que comprar no mercado, tirando dinheiro de compra de remédio, pra comprar fralda.
O produto fornecido é de péssima qualidade, e reclamo por tenho direito de bom atendimento, pois meus impostos são pagos corretamente, para que eu tenha retorno. Entendo que a empresa que vende vai apresentar bem seu produto e bom preço também, e como o comprador tecnicamente vai escolher o menor preço, mas na prática não são usuários desde produto e pode certamente ser enganado.



<b>Conteúdo</b>
<p>Sendo a saúde um direito necessário de todos, as fraldas de uso contínuo deveriam ser fornecidas pelo Estado sem interrupção, pois elas servem para a manutenção da higiene do paciente que não detém o controle de suas necessidades fisiológicas básicas como urinar e defecar. A higiene é imprescindível para a manutenção da saúde, reduzindo o risco de doenças e desconfortos ao paciente, especialmente a crianças e adolescentes com Paralisia Cerebral - Encefalopatia Crônica não evolutiva e cadeirantes. "Diagnóstico não é Destino. O mínimo que esse público merece é respeito a sua condição atendendo suas necessidades com um olhar de empatia e sempre se colocando no lugar de. Não se trata somente de oferecer fraldas e ou medicamentos, mas sim de preservar a integridade física e moral de cidadão, a sua dignidade enquanto pessoa humana e sobretudo o bem maior protegido por lei que é a VIDA. Deveria ter uma fiscalização maior quanto ao fornecimento de fraldas como um todo. Os responsáveis estão desgastados, adoecidos para garantir um fornecimento digno e contínuo.</p>
<p>Para falar a verdade só pego porque "quebra um galho" no fluxo da urina, e não posso comprar uma boa. A prefeitura deveria aceitar licitação só de quem oferecesse serviço de qualidade; pois afinal de contas é o nosso dinheiro indo ralo abaixo. Essas fraldas são péssimas. É um descaso para o com o doente, principalmente o acamado que já sofre por si só; não precisa de sofrer mais ficando "ensopado" de urina à noite.</p>
<p>Acredito que as reclamações atuais pelos usuários sejam pela má qualidade das fraldas de hoje. Sendo que seja por direito o recebimento das fraldas pelos impostos pagos de cada contribuinte ao longo tempo de contribuição. As fraldas que vinham antes tinham mais gel e seguravam por mais tempo o vazamento a de hoje só por Deus, temos que trocar todo o jogo de cama a cada manhã por vazamento noturno que não duram duas horas, as fraldas só têm algodão e plástico, nada mais. Poderia ter mais quantidades de gel.</p>
<p>Apesar de saber que o Brasil é um dos únicos países a fazer este fornecimento, acredito que já que é feito deveria ser feito de maneira regular e com produtos de qualidade, não da maneira que é, não sabemos se o próximo mês ela virá, se a quantidade será suficiente, se a qualidade piorou que foi o que aconteceu com a marca anterior, que a cada mês a fralda vinha com qualidade pior, chegando a vir com uma falha de uma ponta a outra, sem o gel de absorção na região central da fralda.</p>
<p>É um programa de bastante valia, infelizmente na época não divulgado pela ACS, depois que soube e solicitei, demorou ano e meio para o primeiro fornecimento, ao longo dos anos, muitos meses de interrupção de fornecimento, qualidade variando muito entre razoável a péssima, só quando entramos no Ministério Público que conseguimos fraldas de ótima qualidade, a [...], mas durou poucos meses. Entrega pelos Correios se certa a entrega mensal será de bastante ajuda, devido à dificuldade de pegar na unidade, uma vez que como responsável e idosa há já dificuldade em transportar.</p>
<p>Só tenho a agradecer, porque não teríamos condições para comprar, uma pena que não sejam o suficiente. Pois minha mãe usa muito mais que 120 fraldas ao mês.</p>
<p>Total falta de respeito, eu estou sem fralda, vim retirar na data correta e agora vai pelo Correio sem avisar antes, sequer tem a data que será entregue. Somos tratados com total descaso, quantos usuários vão chegar até a unidade para retirar e vão receber esta notícia. Total falta de empatia com o próximo. Decidem as coisas e dane-se quem precisa.</p>
<p>Onde eu pego fraldas às vezes passo de quase dois meses sem pegar, passo o maior sufoco porque não posso trabalhar por conta do meu filho.</p>
<p>Quero acreditar que realmente agora tenha alguém com empatia para nos ajudar com estes problemas das fraldas, que é apenas um dos muitos que temos, mas não menos importante. Sei que cada caso é um caso, mas no meu, tenho um filho [...], realmente dependente, [...]. [...], e cuido dele sozinha, vivo de pensão [...] e ele recebe o LOAS que vai tudo na farmácia, não me fornece os medicamento que não tem na lista e ainda compro fralda para poder reforçar, uma fralda dentro da outra, assim demora mais a troca, porque fica difícil trocar muitas vezes e sempre lavar roupa de cama. Fico na esperança de ser atendida de acordo com nossas necessidades.</p>

Fonte: Excerto de respostas apresentadas à Questão 27 e à última questão do questionário disponibilizado aos usuários (peça 40).

Obs.: Foram realizados ajustes e correções textuais para melhor compreensão dos textos, bem como para garantir o sigilo dos dados dos respondentes.

## b) Critério(s)

Direito à adequada prestação dos serviços disponibilizados pela Administração Pública, exemplificado no artigo 5.º da LF n.º 13.460/17.

## c) Evidência(s)

Relatos prestados por gestores e profissionais de saúde quando da realização de visitas técnicas a unidades e serviços de saúde (vide Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s) – peça 46) e

manifestações realizadas por usuários no formulário eletrônico disponibilizado pela AUDITORIA a respeito do programa de dispensação de fraldas (peça 40).

d) Causa(s)

Problemas na execução da política pública efetivada por meio da dispensação de fraldas, diante das opções adotadas pela SMS quanto à modelagem das contratações, dos procedimentos e dos protocolos aplicados no programa, conforme delineado nos subitens anteriores.

e) Efeito(s)

Deficiência na prestação dos serviços públicos; prejuízo aos usuários que necessitam e possuem direito à continuidade na disponibilidade e garantia da qualidade das fraldas recebidas, enquanto direito à Saúde, de competência do Estado.

#### **4. CONCLUSÃO**

Após a realização dos procedimentos previstos na presente Inspeção, concluímos haver fragilidades e problemas na execução da política pública de dispensação de fraldas descartáveis aos usuários paulistanos de serviços de saúde, conforme se verifica nos achados detalhados nos subitens **3.1.1** a **3.2.7**.

As respostas aos questionamentos formulados (item **2**), com base nos aspectos relacionados às competências de controle externo deste Tribunal de Contas, para atendimento da determinação do Conselheiro Relator e em consideração ao conteúdo das Representações apresentadas a esta Corte nos processos TC/006829/2023 e TC/011370/2023 e nas informações trazidas nos protocolos eTCM 009875/2023 e 011624/2023, constam dos resultados evidenciados nos referidos subitens dos achados da AUDITORIA (item **3**).

A respeito dos supracitados autos, sem prejuízo do conhecimento de todos os achados trazidos pela AUDITORIA, que possibilitam uma visão abrangente sobre o objeto da Inspeção realizada, é possível elencar a seguinte correlação de principais achados que buscam trazer ponderações sobre os temas discutidos nos respectivos processos e protocolos:

- Processo TC/006829/2023: subitens **3.1.1**, **3.1.2**, **3.1.5**, **3.1.6**, **3.1.10** e **3.1.11**;



- Processo TC/011370/2023: subitens **3.1.18 e 3.1.20**;
- Protocolo eTCM/009875/2023: subitem **3.1.3**;
- Protocolo eTCM/011624/2023: subitem **3.2.7**.

Considerando as análises efetuadas, relativamente ao escopo do presente trabalho, diante dos diversos pontos levantados, foi possível confirmar a procedência de diferentes reclamações noticiadas a respeito do programa de dispensação de fraldas, que carece de adequado monitoramento por meio da Secretaria Municipal da Saúde.

De forma geral, esta AUDITORIA compreende que diversos dos problemas observados decorrem de posições e decisões adotadas pela Secretaria ao longo dos últimos anos, que sinalizam deficiências em procedimentos e controles, fragmentação de práticas, ausência de padronização de processos e insuficiência de adequada fundamentação em diversos aspectos contidos nas contratações realizadas, seja quanto a questões quantitativas e de descritivos técnicos, bem como aquelas relativas a elementos que garantam com maior assertividade a qualidade dos produtos a serem entregues à Municipalidade.

Nota-se, por fim, a necessidade de melhor sopesamento entre as complexidades próprias de mercado decorrentes do alto volume de fraldas adquiridas e fornecidas à população paulistana frente às efetivas necessidades e peculiaridades dos usuários e serviços de saúde, tanto em aspectos quantitativos e qualitativos, sem perder de vista o objetivo maior que é o de garantir o fornecimento de insumos que possibilitem saúde e bem-estar aos cidadãos de São Paulo.

## **5. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO**

Em consonância com o Anexo IV do Manual de Auditoria Governamental deste TCMSP (MAG-SCE, versão 02), registra-se a seguir a Análise dos Elementos da Responsabilização, enquanto método por meio do qual são elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, quais sejam, contraditório e ampla defesa, caberá ao Conselheiro Relator e/ou ao Pleno, no momento do julgamento, apreciar os elementos e decidir sobre a responsabilidade de cada agente.

**5.1. Achados de Auditoria – subitens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, 3.1.9, 3.1.12, 3.1.13, 3.1.17, 3.2.5 e 3.2.7**

Considerando-se que os referidos achados não representam irregularidades, de acordo com a abordagem e o enfoque aplicados ao presente trabalho, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização nos presentes casos. Não houve, para estes achados, propostas de encaminhamentos pelos fundamentos expostos no item 6.

**5.2. Achados de Auditoria – subitens 3.1.3, 3.1.8, 3.1.15, 3.1.16 e 3.2.1**

Não foi possível identificar os agentes que deram causa às irregularidades, assim, consoante o disposto no artigo 122 do Regimento Interno do TCMSP, o dirigente máximo da entidade municipal, LUIZ CARLOS ZAMARCO, Secretário Municipal da Saúde, deverá ser intimado para indicar os agentes que deram causa às irregularidades apontadas.

**5.3. Achados de Auditoria – subitens 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7, 3.1.10, 3.1.11, 3.1.14, 3.1.18, 3.1.20, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4 e 3.2.6**

Considerando-se que os referidos achados não refletem ocorrências isoladas, mas sim um conjunto complexo de fatos e atribuições, que derivam de ações de uma multiplicidade de agentes, participantes do fluxo necessário para o fornecimento dos insumos demandados pela Municipalidade, não foi possível fazer uma análise de responsabilização individualizada em relação aos presentes achados.

**5.4. As pesquisas de preços realizadas quando dos acionamentos das Atas de Registro de Preços não têm se mostrado suficientes para justificar a economicidade dos preços registrados – subitem 3.1.19**

Agente 1: D. R. M.

Cargo: Assistente Administrativo de Gestão

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 31.05.21

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 045228739 no processo SEI n.º 6018.2021/0040292-9; documento SEI n.º 048882769 no processo SEI n.º 6018.2021/0056052-4).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 2: G. M. M. C.

Cargo: Assistente Administrativo de Gestão

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 25 e 26.11.21, 27.01.23

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 055595046 no processo SEI n.º 6018.2021/0086805-7; documento SEI n.º 056220407 no processo SEI n.º 6018.2021/0094663-5; documento SEI n.º 078993373 no processo SEI n.º 6018.2023/0016473-8; documento SEI n.º 079100143 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8; documento SEI n.º 080880227 no processo SEI n.º 6018.2023/0029205-1).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 3: G. M. S.

Cargo: Analista de Saúde

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 15.12.21 e 06.12.22

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 056359789 no processo SEI n.º 6018.2021/0094663-5; documento SEI n.º 056933747 no processo SEI n.º 6018.2021/0094670-8; documento SEI n.º 078993643 no processo SEI n.º 6018.2023/0016473-8; documento SEI n.º 079100145 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8; documento SEI n.º 080880404 no processo SEI n.º 6018.2023/0029205-1).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 4: J. A. V.

Cargo: Assistente Administrativo de Gestão

Entidade: Autarquia Hospitalar Municipal (AHM)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 31.07.19

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 019465734 no processo SEI n.º 6110.2019/0009009-5).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 5: L. G. M. R.

Cargo: Assessor

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 31.05.21, 25 e 26.11.21, 27.01.23 e 24.02.23

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 045228739 no processo SEI n.º 6018.2021/0040292-9; documento SEI n.º 048882769 no processo SEI n.º 6018.2021/0056052-4; documento SEI n.º 055515101 no processo SEI n.º 6018.2021/0086725-5; documento SEI n.º 055420791 no processo SEI n.º 6018.2021/0086731-0; documento SEI n.º 055420556 no processo SEI n.º 6018.2021/0086732-8; documento SEI n.º 055595046 no processo SEI n.º 6018.2021/0086805-7; documento SEI n.º 055543430 no processo SEI n.º 6018.2021/0086839-1; documento SEI n.º 056220407 no processo SEI n.º 6018.2021/0094663-5; documento SEI n.º 078993278 no processo SEI n.º 6018.2023/0016473-8; documento SEI n.º 078993373 no processo SEI n.º 6018.2023/0016473-8; documento SEI n.º 079100135 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8; documento SEI n.º 079100143 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8; documento SEI n.º 080880227 no processo SEI n.º 6018.2023/0029205-1).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatária a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 6: M. D. C. M. S.

Cargo: Assistente Administrativo de Gestão

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 25.11.21, 15.12.21 e 24.02.23

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 055515101 no processo SEI n.º 6018.2021/0086725-5; documento SEI n.º 055420791 no processo SEI n.º 6018.2021/0086731-0; documento SEI n.º 055420556 no processo SEI n.º 6018.2021/0086732-8; documento SEI n.º 055543430 no processo SEI n.º 6018.2021/0086839-1; documento SEI n.º 056220407 no processo SEI n.º 6018.2021/0094663-5; documento SEI n.º 056359789 no processo SEI n.º 6018.2021/0094663-5; documento SEI n.º 056933747 no processo SEI n.º 6018.2021/0094670-8; documento SEI n.º 079100135 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 7: M. I. S. S. C.

Cargo: Assistente Técnico de Gestão

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.

Data/Período da Ação: 06.12.22

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 078993643 no processo SEI n.º 6018.2023/0016473-8; documento SEI n.º 079100145 no processo SEI n.º 6018.2023/0017347-8; documento SEI n.º 080880404 no processo SEI n.º 6018.2023/0029205-1).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

Agente 8: R. F. O.

Cargo: Assistente Administrativo de Gestão

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde (SMS)

Período de Exercício no Cargo: Não encontrado, observando que o agente estava no exercício regular de seu cargo.



Data/Período da Ação: 05.09.22

Conduta: Realizar pesquisas de preços somente com valores obtidos em sites da internet, sem comprovação de eventual inviabilidade de adoção dos demais parâmetros de pesquisas indicados no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 (documento SEI n.º 071493201 no processo SEI n.º 6018.2022/0078136-0).

Nexo de Causalidade: Caso o agente tivesse apresentado as pesquisas de preços com as demais fontes exigidas no artigo 58 da LM n.º 17.273/20 e no artigo 27 do DM n.º 62.100/22 ou comprovado a inviabilidade de adoção dos demais parâmetros, a situação encontrada não teria ocorrido.

Elemento Subjetivo da Conduta: Na medida em que a conduta do agente se distanciou do que seria esperado de um profissional diligente, uma vez que é mandatória a adequada pesquisa de preços, tendo em vista seu impacto na execução das contratações da Municipalidade, considera-se, nesse momento processual, presentes indícios de grave violação do dever de cuidado.

## **6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS**

Em razão da natureza dos achados de AUDITORIA e diante da necessidade de se obter esclarecimentos por parte da SMS, não foram feitas, na atual fase de instrução, propostas de encaminhamentos em função dos apontamentos realizados, as quais poderão ser oportunamente realizadas em futura complementação das análises efetuadas, como alternativas para melhorar a efetividade do programa de fornecimento de fraldas pela Municipalidade.

## **7. ANEXOS/APÊNDICES**

Anexo I – Relatório de Visita(s) Técnica(s)	peça 46
Anexo II – Relatório Fotográfico	peça 47

São Paulo/SP, em 17.10.23.

**ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG**  
Auditor de Controle Externo

**THIAGO FERNANDES VILAS BOAS**  
Auditor de Controle Externo

São Paulo/SP, em 19.10.23.

**RAÍSSA BRANCO GRIZZE**  
Supervisora de Controle Externo 7

R.P.: AMH

Processo(s) apensado(s): TC/011370/2023.