SAÚDE

PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES (PNI)

O QUE FOI FISCALIZADO?

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria no Programa Nacional de Imunizações (PNI), com outros vinte tribunais de contas do Brasil, de janeiro a novembro de 2024, no âmbito da Rede Integrar de Políticas Descentralizadas. A fiscalização avaliou a gestão do PNI nos três níveis de governo, em 2022 e 2023.

O objetivo geral da auditoria foi medir a adesão dos estados e dos municípios aos sistemas de informação relacionados ao programa, avaliar a estrutura da Rede de Frio, a gestão de estoques e o fornecimento de vacinas. A auditoria também verificou a implementação do Acórdão 2.622/2022-TCU-Plenário (relator ministro Vital do Rêgo), que resultou da fiscalização feita no PNI, em 2022.

Foram feitas inspeções e entrevistas em 222 salas de vacinação e em centrais de armazenamento de imunobiológicos, sob gestão de municípios (87) e estados (32), entre maio e julho de 2024. Nesse mesmo período, todos os coordenadores estaduais e 2.304 coordenadores municipais de imunização participaram de pesquisas on-line.

O total de recursos fiscalizados foi de R$ 3,4 bilhões, correspondentes à despesa liquidada da União com a vacinação em 2023.

O QUE FOI ENCONTRADO?

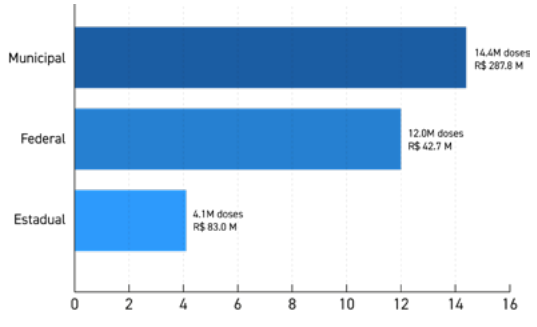
Desde 2016, as coberturas vacinais (CV) do Calendário Nacional de Vacinação (CNV) para crianças de até dois anos de idade tiveram queda e, a partir de 2017, ficaram abaixo das metas necessárias para que a proteção coletiva fosse alcançada, com exceção da BCG. Durante a pandemia de covid-19, a situação agravou-se. Em 2022 e 2023, as CV aumentaram. Apesar disso, em 2023, considerando cinco vacinas prioritárias, todas ficaram em níveis inferiores a 2015 e bem abaixo das metas, sendo que as CV de três delas estavam abaixo dos números do ano pré-pandemia.

A auditoria constatou que apenas 37,1% das salas de vacinação usavam o Sistema de Informações do PNI (SIPNI), para controlar a movimentação de vacinas, enquanto 17,9% delas utilizavam o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES). Os dois sistemas são disponibilizados pelo Ministério da Saúde (MS), mas o SIES é o mais adequado para realizar a gestão de estoques.

Nas centrais municipais de armazenamento, o uso do SIES alcança 76,1%. Parte das salas insere dados de movimentação em sistemas próprios, mas, como não há arranjos disponíveis para transferência desses dados para os sistemas do MS, eles são desconhecidos pela direção do PNI. Além disso, existe alto nível de inconsistências e lacunas de preenchimento de dados de movimentação de vacinas no SIES e no SIPNI, o que torna ineficiente a gestão de perdas e de estoques de vacinas.

Apesar das limitações de dados disponíveis, foi possível estimar as perdas de vacinas do CNV para crianças de até dois anos por vencimento do prazo de validade, em trinta milhões de doses, em 2023. Essa perda equivale a mais de R$ 413 milhões nos três níveis de governo, que correspondem a 14,1% do orçamento liquidado em 2023 pelo MS, para a compra de vacinas. .

Gráfico - Perdas de vacinas do CNV para crianças de até dois anos de idade por vencimento de prazo de validade nos três níveis de gestão, em 2023, conforme SIES



Fonte: Relatório de auditoria coordenada no PNI (TC 030.721/2022-9).

Na avaliação dos coordenadores municipais de imunização pesquisados, o desabastecimento de vacinas é o terceiro maior obstáculo para o alcance das metas de cobertura vacinal, ficando atrás da recusa da vacina por pais e responsáveis e da falta de pessoal nas salas de vacinação. A auditoria constatou a ocorrência de episódios de escassez de vacinas específicas em períodos variáveis, entre 2022 e 2024.

A auditoria coordenada comprovou indisponibilidade das vacinas varicela, tetraviral, meningocócica C e DTP para a população, entre maio e julho de 2024, em percentual de salas inspecionadas que variou de 11,6% a 60%. Essa situação, aliada aos casos informados pelo MS de restrição ou indisponibilidade de estoque e atendimento parcial da demanda dos estados, entre julho de 2022 e maio de 2024, foram considerados fatores que podem contribuir negativamente para as CV no Brasil.

As causas principais de desabastecimento são problemas nos processos de aquisição de vacinas pelo MS. Por sua vez, parte das perdas por vencimento estão relacionadas com o recebimento de vacinas próximas ao vencimento do prazo de validade.

Entre os problemas identificados em equipamentos e nos processos de monitoramento de temperatura de armazenamento de vacinas na Rede de Frio, destacaram-se a necessidade de substituição de geladeiras domésticas por câmaras frias, para armazenamento de vacinas e de garantia de serviço de manutenção preventiva dos equipamentos. Esses problemas aumentam o risco de o produto ser armazenado ou transportado em condições de temperatura diferentes das recomendadas e, consequentemente, de redução de eficácia (qualidade) ou de perda de doses.

A principal estratégia do SUS para a recuperação das CV é o microplanejamento (MP) que foi implementado a partir de 2023. Foi constatado que, em altos percentuais, diversos elementos importantes de todas as etapas do MP, com potencial de fortalecer a governança do PNI, não foram elaborados ou não foram disponibilizados para as equipes de auditoria. Essa situação fragiliza o microplanejamento e aumenta o risco de que não se alcancem os resultados pretendidos.

Mesmo com o apoio dos gestores às ações de vacinação extramuros, em domicílios e ambientes escolares, o número de doses aplicadas nesses ambientes em crianças de até dois anos é pequeno, atingindo, nos últimos anos, no máximo, 0,16% do total de doses aplicadas, com pouca possibilidade de contribuir para a recuperação das CV.

O monitoramento das deliberações do Acórdão 2.622/2022-TCU-Plenário revela que 80% delas estão sendo implementadas ou cumpridas, para as quais o MS está tomando medidas. As demais 20% não foram implementadas, foram parcialmente implementadas ou não foram cumpridas, com pouca probabilidade de ser totalmente atendidas.

O QUE FOI DECIDIDO?

As deliberações incluem condicionar a doação de equipamentos à contratação de sua manutenção; criar mecanismos de informação e de retroalimentação entre os três níveis de governo sobre os resultados do microplanejamento; adotar a avaliação de riscos nos processos de aquisição de vacinas para todas as formas de contratação; construir séries históricas de perdas de vacinas e estabelecer critérios de perdas aceitáveis.

QUAIS OS BENEFÍCIOS ESPERADOS?

As recomendações visam à redução de perdas e de episódios de desabastecimento de vacinas, com efeitos positivos sobre a recuperação da cobertura vacinal pela população. Estima-se que a melhoria de apenas 10% na eficiência da gestão de perdas por vencimento de validade pode representar economia anual de mais de R$ 40 milhões para o programa.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 622/2025 – TCU – Plenário
Data da sessão: 26/3/2025
Relator: Ministro Bruno Dantas
TC: 030.721/2022-9
Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde)