

TC/003282/2022

Objeto: Saúde - Função Saúde 2021

Interessados: Secretaria Municipal da Saúde (*), Luiz Carlos Zamarco

Relator: Eduardo Tuma

Competência: PLENO

TC/003282/2022

EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO

Trata o presente de procedimento de fiscalização na modalidade Auditoria Programada, que tem por objeto compilar, mapear e compreender o cenário da atuação da gestão em saúde no município durante o exercício de 2021, sob o prisma da Auditoria Pública, considerando tanto os aspectos administrativos da Pasta quanto a realidade multifacetada em que o tema Saúde se insere, na qual aspectos externos, como a pandemia da Covid-19, convivem com restrições e características internas, como o orçamento público, os recursos humanos e os instrumentos de planejamento que norteiam a atuação da SMS- Função Saúde 2021.

O Relatório de Análise de Função de Governo – Função Saúde, trazido pela Auditoria, à peça 9, teve em vista compilar, mapear e compreender o cenário da atuação da gestão em saúde no município durante o exercício de 2021, sob o prisma da Auditoria Pública. Salienta AUD que *a análise considera tanto os aspectos administrativos da Pasta, quanto a realidade multifacetada em que o tema Saúde se insere, na qual aspectos externos, como a pandemia da Covid-19, convivem com restrições e características internas, como o orçamento público, os recursos humanos e os instrumentos de*

*planejamento que norteiam a atuação da SMS, apresentando, ao final, conclusões, infringências, propostas de recomendações e propostas de ciência*¹.

¹ 5. CONCLUSÕES

5.1. Houve aumento nominal de 12,45% e aumento real de 2,48% no montante de recursos liquidados entre 2020 e 2021. O Fundo Municipal de Saúde (FMS), órgão com maior utilização de recursos da saúde, liquidou, em 2021, 97,79% do total de recursos da função. Os recursos, em termos reais, aumentaram em 17,44% para esse órgão. (subitem 1.2.3)

5.2. O Plano Municipal de Saúde (PMS) 2018-2021 teve sua vigência encerrada no exercício de 2021. Conforme o RAG 2021, das 219 metas do plano, 149 tiveram cumprimento completo ou já haviam sido cumpridas; 55 tiveram cumprimento parcial; 14 não tiveram cumprimento; e 1 meta foi abandonada. (subitem 1.2.4.3)

5.3. A execução financeira total acumulada dos projetos previstos no PPA 2018-2021 atingiu 45,3% do total previsto para o quadriênio. A execução financeira das atividades ficou acima do previsto, em 139,4%, considerando que houve incremento da necessidade financeira para o enfrentamento da pandemia relativa ao Covid-19. (subitem 3.1)

5.4. O total de equipes completas de saúde da família apresentou aumento de 31,5% em 2021 em relação a 2018 e a taxa de cobertura da ESF aumentou 32,1% entre 2018 e 2021. Entre 2020 e 2021, o crescimento foi de 1,3%. A política de expansão das ESF foi uma das poucas iniciativas no âmbito da saúde municipal em que não se observou o impacto da pandemia da Covid-19 nos números de produção e desempenho. (subitem 3.1.2.1)

5.5. O tempo médio de atendimento na atenção básica caiu em 2021, tanto para consultas médicas quanto para consultas com profissionais não médicos. A redução no tempo de espera não tem por explicação a quantidade de atendimentos, de vagas ofertadas e de agendamentos, que não sofreram alterações sensíveis. (subitem 3.1.2.1)

5.6. Após aumento significativo em 2020, a perda primária apresentou leve recuo em 2021, insuficiente para recuperar os parâmetros pré-pandêmicos. Comportamento distinto observou-se quanto à perda secundária, que recuou 13,4% em 2021, retornando para níveis pré-pandêmicos. (subitem 3.1.2.1)

5.7. Na Atenção Especializada, observaram-se reduções no quantitativo total da fila de espera para procedimentos regulados e na fila de espera média mensal para consultas médicas em especialidade cirúrgica. Não obstante, o tempo médio de fila de espera para procedimentos regulados sofreu incremento. (subitem 3.1.2.2)

5.8. A partir da soma da média do número de leitos operacionais para as unidades hospitalares informadas, houve aumento na oferta de leitos operacionais da ordem de 21,9% em 2021; e de 50,7% em comparação com o ano de 2018. Das 24 unidades hospitalares com dados disponíveis para os dois últimos exercícios, 13 apresentaram aumento entre 0% e 10% no número de leitos operacionais quando comparados a 2020. (subitem 3.1.2.3)

5.9. Comparando-se com os dados de 2018, 14 das 18 unidades hospitalares com dados disponíveis para comparação sofreram redução da taxa de ocupação, o que indica que ainda não houve retorno para os níveis do cenário pré-pandêmico. (subitem 3.1.2.3)

5.10. Houve significativo aumento da taxa de mortalidade hospitalar institucional a partir do ano de 2020, possivelmente devido ao impacto da Covid-19. De 2020 para 2021, notamos que em apenas 7 dos 24 hospitais em que foi possível fazer a comparação houve diminuição da taxa de mortalidade. (subitem 3.1.2.3)

5.11. A recuperação no número de consultas médicas por estabelecimento foi de 25,1% em 2021, alcançando um patamar 3,3% inferior àquele de 2018. Destaque para os números da Rede Hora Certa, que se recuperaram entre 50,6% e 100,1% em relação ao exercício anterior. (subitem 3.1.3.1).

5.12. Os exames de imagem e clínicos apresentaram aumento na produção em 2021 se comparados ao ano anterior. Na comparação com a série histórica, no entanto, o aumento se limitou aos diagnósticos por ultrassonografia (6,7%) e por tomografia (46%). Os demais exames ainda não retornaram ao patamar de 2018. (subitem 3.1.3.3)

5.13. No que se refere aos serviços hospitalares, as internações em leitos cirúrgicos aumentaram 12,8% em 2021 em comparação com 2020. Os partos apresentaram redução em torno de 8% na série histórica e 13,5% em comparação a 2020. O número de internações cresceu 11,0% em relação a 2020, possivelmente reflexo do agravamento do cenário pandêmico em 2021. (subitem 3.1.3.4)

5.14. Em 2021, os atendimentos de urgência e emergência nas UPAs cresceram 34,7% em relação ao ano anterior; e expressivos 127,0% em relação a 2018. (subitem 3.1.3.5)

5.15. Parte significativa dos convênios encerrados não estava com suas análises de prestação de contas concluídas ao final de 2021, embora já tenha decorrido um grande lapso temporal do término de sua vigência. (subitem 3.1.3.7)

5.16. Nenhum dos contratos de gestão com vigência finalizada estava com processo de Análise de Prestação de Contas finalizado ao final de 2021. (subitem 3.1.3.7)

5.17. No âmbito da implementação do Plamep, o fluxo de etapas descrito na Resolução nº 11/2016 é utilizado como norteador, não sendo cumprido em sua totalidade. Embora a maioria das propostas tramite inicialmente pelos NEPs, nem todas prosseguem até o Grupo de Trabalho de Educação Permanente (GTEP), em parte devido a restrições de tempo e recursos. (subitem 3.1.4)

6. INFRINGÊNCIAS E/OU PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

6.1. Infringências

6.1.1. Parte das metas da Função Saúde no Programa de Metas 2021-2024 não estão regionalizadas ou estão de forma inadequada. (subitem 1.2.4.1) (SMS) Dispositivo legal não observado: Art. 69-A da LOM-SP.

6.1.2. O Relatório de Gestão apresentado não atende plenamente aos incisos I e II do § 1º do art. 5º da Resolução nº 16/2020 (subitem 1.3) (SMS) Dispositivo legal não observado: Incisos I e II do §1º do art. 5º Resolução TCMSP nº 16/2020

6.2. Propostas de recomendações

Recomendar à SGM e SMS, que avaliem a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

6.2.1. Estabelecer indicadores objetivos para aferição de todas as iniciativas do Programa de Metas, com vistas a possibilitar o acompanhamento e controle de sua execução. (subitem 1.2.4.1)

6.2.2. Adotar formato de regionalização das metas no Programa de Metas e de demonstração de seus resultados que possibilite uma fácil visualização da informação, com vistas a produzir informações acessíveis para acompanhamento da população. (subitem 4)

6.2.3. Passar a apresentar, no Relatório de Gestão ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (RGTCMSP): os resultados das iniciativas do Programa de Metas 2021-2024 de forma individualizada e objetiva, e não somente das respectivas metas; e a série histórica indicadores que expressem a evolução da função saúde como um todo, além dos estabelecidos na LM nº 14.173/06. (subitem 1.3)

6.2.3. Passar a informar os dados sobre a execução física do PPA, com vistas a promover a devida publicidade e conhecimento aos interessados, possibilitando o controle social e externo. (subitem 3.1)

Recomendar à SMS, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:

6.2.4. Proceder às correções necessárias ao aperfeiçoamento do sistema de controle e avaliação dos contratos de gestão, com vistas a sanar as suas deficiências estruturais que ocasionaram impropriedades observadas em 2021 que já vinham sendo apontadas em anos anteriores, como a fragilidade do sistema WebSAASS, não realização das reuniões da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização (CAF) e atrasos nas reuniões das Comissões Técnicas de Acompanhamento (CTA). (subitem 3.1.3.7)

6.3. Propostas de ciência

Dar ciência à SMS sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

6.3.1. Houve significativa variação nos dados atualizados para as taxas de mortalidade institucional de exercícios anteriores fornecidos para elaboração deste relatório, em relação aos apresentados no Relatório de Função de 2020, o que prejudica a sua aferição e comparabilidade, dificultando que se identifique o panorama da taxa de mortalidade institucional nos hospitais do município. (subitem 3.1.2.3.c)

6.3.2. Não há um sistema integrado que unifique os dados de cursos ofertados no Plano Municipal de Educação Permanente (Plamep), dificultando que a Escola Municipal de Saúde quantifique e acompanhe os cursos realizados, demandando ações para equacionar e unificar a sua gestão. (subitem 3.1.4)

Após as informações prestadas pela Origem, a Especializada ratificou as conclusões apresentadas em seu Relatório.

A AJ, considerando a natureza do trabalho realizado, de cunho eminentemente técnico/financeiro/orçamentário, de recursos humanos e planejamento, acompanhou integralmente as conclusões da Subsecretaria de Controle Externo, por seus próprios e bastantes fundamentos.

Da mesma forma se manifestou a douta Assessora desta SG.

Nessas condições, acompanho as manifestações dos órgãos técnicos, entendendo que a presente Auditoria Programada atingiu a sua finalidade e está em condições de ser submetida ao conhecimento e consideração de V. Excelência, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes.

É o meu parecer que submeto à consideração de Vossa Excelência.

São Paulo, 30 de novembro de 2023.

Maria Tereza Gomes da Silva
Secretária-Geral

EL/