ACO-UTR-107/2026

Processo	-	TC/001321/2023
Auditada	-	Secretaria Municipal da Saúde
Objeto	-	Auditoria Operacional – Avaliar a eficiência dos serviços prestados por unidade hospitalar, com a finalidade de identificar, tratar desperdícios e fazer levantamento de boas práticas de gestão, conforme metodologia elaborada pelo Tribunal de Contas da União

72ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMS. EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS. UNIDADE HOSPITALAR. LEVANTAMENTO DE BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO. 1. Configura ineficiência alocativa a utilização de unidade hospitalar em desacordo com seu perfil assistencial, quando a rede de atenção à saúde não direciona adequadamente os usuários, comprometendo a racionalidade do uso dos recursos públicos. 2. A inexistência de sistema padronizado e analítico de controle de custos hospitalares inviabiliza a tomada de decisões administrativas orientadas por critérios de eficiência, economicidade e avaliação comparativa de desempenho. 3. A ocupação contínua e integral da Unidade de Terapia Intensiva revela descompasso entre a capacidade instalada e a demanda regional, indicando a necessidade de readequação estrutural e de planejamento da oferta assistencial. 4. A ausência de indicadores de eficiência e eficácia no pronto-socorro impede a mensuração objetiva do desempenho da unidade e compromete a implementação de políticas de melhoria contínua dos serviços de urgência e emergência. 5. A fragilidade na gestão do processo de altas hospitalares impacta negativamente a rotatividade de leitos, eleva custos operacionais e reduz a capacidade de atendimento da unidade, caracterizando ineficiência operacional. 6. A indefinição administrativa quanto à destinação de salas cirúrgicas configura desperdício de recursos públicos, na medida em que resulta na subutilização de estrutura hospitalar já instalada. 7. A implementação de metodologias de melhoria contínua, como o Lean Six Sigma, contribui para o aumento da eficiência hospitalar, sem prejuízo da identificação de novas oportunidades de aprimoramento dos processos. 8. O desabastecimento pontual de insumos, decorrente de falhas na cadeia logística central, não caracteriza prejuízo imediato à operação quando mitigado por medidas gerenciais eficazes adotadas pela unidade hospitalar. 9. A falta de planejamento e controle sistematizado do dimensionamento de recursos humanos fragiliza a gestão estratégica da unidade hospitalar e compromete a alocação eficiente da força de trabalho. 10. A inexistência de prejuízo operacional relevante, apesar da ausência de planejamento formal de pessoal, não afasta a necessidade de adoção de práticas estruturadas de gestão de recursos humanos. 11. A demora administrativa na definição da destinação de equipamentos ociosos configura risco de desperdício de recursos públicos e evidencia fragilidade nos mecanismos de gestão patrimonial. 12. O atraso na contratação de obras e reformas necessárias à ampliação da capacidade hospitalar compromete a eficiência da prestação do serviço público de saúde e exige atuação administrativa tempestiva. 13. Reconhecimento de ações positivas em curso, como ampliação da unidade, adoção do APURASUS e implantação do projeto "Lean nas Emergências". CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro RICARDO TORRES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, em conhecer, para fins de registro, da presente auditoria operacional, uma vez que cumpriu adequadamente com os objetivos que determinaram sua instauração, e, no mérito, em acolher como recomendações, em sua integralidade, as propostas de recomendação constantes do subitem 7.1 do Relatório Conclusivo de Auditoria acostado à peça 16.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Secretário Municipal da Saúde e às demais partes interessadas no feito, para ciência, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado com as cautelas de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 19 de novembro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
RICARDO TORRES – Relator

/js/cv

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 11/03/2026 15:28:17 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 11/03/2026 16:15:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Processo: **TC 1.321/2023**
Origem: Secretaria Municipal da Saúde
Objeto: Auditoria Operacional, instaurada com o objetivo de avaliar a eficiência dos serviços prestados pelo Hospital Municipal Benedicto Montenegro, visando a identificação e tratamento de desperdícios e levantamento de boas práticas de gestão, conforme metodologia elaborada pelo TCU-Auditoria Programada no PAF 2023.

AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS NO HOSPITAL MUNICIPAL DR. BENEDICTO MONTENEGRO. PROJETO "EFICIÊNCIA NA SAÚDE".

1. Auditoria Operacional, instaurada com o objetivo de avaliar a eficiência dos serviços prestados pelo Hospital Municipal Benedicto Montenegro, visando a identificação e tratamento de desperdícios e levantamento de boas práticas de gestão, conforme metodologia elaborada pelo TCU.

2. Reconhecimento de ações positivas em curso, como ampliação da unidade, adoção do APURASUS e implantação do projeto "Lean nas Emergências".

3. Objetivos da auditoria cumpridos. Recomendações de melhoria de controle de custos acolhidas.

CONHECIMENTO PARA FINS DE REGISTRO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Egrégio Plenário,

Trata-se de Auditoria Operacional, instaurada com o objetivo de avaliar a eficiência dos serviços prestados pelo Hospital Municipal Benedicto Montenegro, visando a identificação e tratamento de desperdícios e levantamento de boas práticas de gestão, conforme metodologia elaborada pelo TCU- Auditoria Programada no PAF 2023.

Em suma, estudos da OCDE e do Banco Mundial indicaram a necessidade de aumentar a eficiência nas unidades de saúde do SUS, especialmente em hospitais. Com isso, iniciou-se o projeto "*Eficiência na Saúde*", focando na eficiência hospitalar, liderado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com outros órgãos de controle. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo também participa, realizando auditorias para identificar desperdícios e boas práticas.

Nesse contexto, a eficiência das unidades é analisada com base no conceito da NBASP 300/11 com a obtenção do máximo dos recursos disponíveis. Essa dimensão operacional estabelece uma relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

A análise de eficiência foi realizada no Hospital Municipal Benedicto Montenegro, um hospital geral que atende diversas especialidades, tendo como escopo seus processos e procedimentos, bem como sua estrutura, serviços, recursos humanos, insumos, contratos e recursos.

A Auditoria elaborou Relatório Preliminar acostado à Peça 4, concluindo pelos seguintes achados de auditoria:

3.1 Existe ineficiência alocativa da rede que leva o HM Benedicto Montenegro a atender usuários inadequados ao seu perfil.
3.2 A SMS não detém o adequado controle de custos de suas unidades hospitalares.
3.3 A Unidade de Terapia Intensiva do HM Benedicto Montenegro apresenta lotação desde sua implementação na unidade em junho de 2021.
3.4 O hospital não possui indicadores que medem a eficiência e eficácia no pronto-socorro, o que prejudica a aferição objetiva do seu desempenho.
3.5 Há ineficiências e dificuldades no processo de altas de pacientes.
3.6 Há desperdício de recursos diante da indecisão a respeito da destinação das salas cirúrgicas da unidade.
3.7 O projeto Lean Six Sigma implantado no hospital foi benéfico para a melhoria da eficiência, porém, ainda existem oportunidades de melhoria que podem ser aproveitadas.
3.8 Há desabastecimento na unidade por falta de itens no CDMEC, no entanto, o HM Benedicto Montenegro tem tomado medidas operacionais de forma a mitigar prejuízos à operação do hospital.
3.9 Não restou evidenciado planejamento e controle sobre o dimensionamento de recursos humanos no HM Benedicto Montenegro.
3.10 Não restou evidenciado no HM Benedicto Montenegro problemas operacionais relacionados à falta de recursos humanos, apesar da ausência de planejamento sobre o dimensionamento de pessoal.
3.11 Há morosidade da Secretaria na decisão quanto à destinação de equipamentos ociosos.
3.12 Até o fechamento deste relatório, a contratação para a realização das obras e reformas previstas para o hospital ainda estava em fase interna de licitação.

A equipe técnica observou, ademais, que os achados de auditoria não ensejam a responsabilização de agentes, razão pela qual não foi elaborada a *Matriz de Responsabilização*.

A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal da Saúde, prestou esclarecimentos (Peça 11) reconhecendo a necessidade de aprimoramentos no Hospital Municipal Dr. Benedicto Montenegro e relatando as providências adotadas. Informou que o hospital passou a integrar o Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC) e utiliza o sistema APURASUS para controle padronizado de despesas.

Afirmou, ainda, que está em andamento um projeto de reforma para ampliação da capacidade com a construção de nova ala com 200 leitos. A gestão implantou indicadores de desempenho por meio do Manual de Indicadores Hospitalares e participa do projeto "Lean nas Emergências" para otimizar fluxos e reduzir superlotação. Comprometeu-se a aprimorar a articulação com a Assistência Social (SMADS), a definir a destinação do centro cirúrgico após reforma estrutural e a melhorar o dimensionamento de recursos humanos por meio de parceria com o SECONCI. Por fim, relatou que providências estão sendo tomadas para destinar corretamente equipamentos inservíveis, evitando desperdícios.

A Auditoria, em seu *Relatório Conclusivo* (peça 16), após as informações prestadas pela Origem, ratificou as conclusões apresentadas no Relatório Preliminar de peça 4, concluindo pela emissão das seguintes Recomendações:

> 7.1.1. Recomendar à Secretaria Municipal de Saúde, à Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar e ao Hospital Municipal Benedicto Montenegro que avaliem a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:
> a) Implantar controle de custos dos hospitais municipais, que permita discriminação por tipo de custo, com vistas a evoluir os processos de controle de custos da SMS e permitir uma gestão que considere critérios de eficiência para a tomada de decisão (subitem 3.2);
> b) Ajustar a estrutura hospitalar à demanda da região, com vistas a possibilitar que o hospital consiga suprir a demanda,

aumentando a capacidade de atendimento e oferta da unidade (subitens 3.3);
c) Implantar indicadores que meçam a eficiência e eficácia no prontosocorro, com vistas a permitir uma avaliação objetiva do atendimento da área e possibilitar uma melhor gestão para a melhoria contínua do hospital (subitem 3.4);
d) Reorganizar a rede de atenção à saúde de forma a permitir que o hospital consiga realizar uma melhor gestão de alta, com vistas a aumentar a eficiência do hospital, reduzindo seus custos e possibilitando um atendimento de maior número de usuários (subitem 3.5);
e) Aprimorar a interlocução com a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, melhorando a definição do perfil de cada unidade e o fluxo de encaminhamento de usuários, de forma a permitir que o hospital consiga realizar uma melhor gestão de alta, com vistas a aumentar a eficiência do hospital, reduzindo seus custos e possibilitando um atendimento de maior número de usuários (subitem 3.5);
f) Atribuir destinação definitiva ao centro cirúrgico do Hospital Municipal Benedicto Montenegro, com vistas a aumentar a eficiência da alocação de recursos da unidade e adequar os indicadores hospitalares (subitem 3.6);
g) Melhorar o controle sobre o dimensionamento de recursos humanos na unidade, com vistas a aumentar a eficiência do hospital e possibilitar a melhor gestão dos recursos (subitem 3.9);
h) Tomar providências quanto à destinação dos equipamentos ociosos, com vistas a evitar os desperdícios de recursos em razão da inércia (subitem 3.11).

Em seguida, a Procuradoria da Fazenda Municipal, à Peça 18, destacou que a Auditoria Operacional natureza *adjetiva* e *instrumental* – que prescinde de análise axiológica de mérito – requerendo que o processo seja conhecido e suas conclusões registradas.

Por fim, a Secretaria Geral, às Peças 21 e 22, entende que a Auditoria Operacional reúne condições de ser submetida à apreciação do Pleno, para conhecimento e deliberação, conforme o artigo 4ª, VII e VIII da Resolução nº 14/2019.

É o Relatório.

V O T O

É o caso de CONHECER da Auditoria Operacional para fins de registro, vez que cumpriu adequadamente com os objetivos que determinaram sua instauração.

1. Inicialmente, registro que a presente Auditoria Operacional percorreu os ritos instrutórios dispostos na Resolução n° 14/19 do TCMSP. A condução da auditoria foi realizada em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que está alinhado com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Estas normas, por sua vez, foram desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), que fazem parte da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (peça 15, fls. 28). Assim, o presente processo possui os requisitos necessários para ser devidamente apreciado e julgado.

2. Registra-se, por oportuno, que a presente Auditoria Operacional foi instaurada com o objetivo de avaliar a eficiência dos serviços prestados pelo Hospital Municipal Benedicto Montenegro, visando a identificação e tratamento de desperdícios e levantamento de boas práticas de gestão, conforme metodologia elaborada pelo TCU- Auditoria Programada no PAF 2023.

3. Em suma, estudos da OCDE e do Banco Mundial indicaram a necessidade de aumentar a eficiência nas unidades de saúde do SUS, especialmente em hospitais. Com isso, iniciou-se o projeto "*Eficiência na Saúde*", focando na eficiência hospitalar, liderado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com outros órgãos de controle. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo também participa, realizando auditorias para identificar desperdícios e boas práticas.

4. Nesse contexto, a eficiência das unidades é analisada com base no conceito da NBASP 300/11 com a obtenção do máximo dos recursos disponíveis. Essa dimensão operacional estabelece uma relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

5. A análise de eficiência foi realizada no Hospital Municipal Benedicto Montenegro, um hospital geral que atende diversas especialidades, tendo como escopo seus processos e procedimentos, bem como sua estrutura, serviços, recursos humanos, insumos, contratos e recursos.

6. A Auditoria realizada pela equipe técnica desta Corte evidencia a necessidade de aprimoramentos na gestão da unidade, visando aumentar a eficiência e qualidade do atendimento. Constatou-se a ausência de controle de custos estruturado, deficiência na compatibilização da estrutura hospitalar com a demanda da região, inexistência de indicadores eficazes para avaliação do pronto-socorro, e fragilidade na gestão de altas médicas, o que compromete o fluxo assistencial.

7. Também foram apontadas falhas na interlocução com a assistência social, falta de destinação definitiva para o centro cirúrgico, inadequado dimensionamento de recursos humanos e existência de equipamentos ociosos ou inservíveis.

8. As conclusões indicam **oportunidades de melhoria** por meio da adoção de práticas de gestão mais eficientes, alinhadas às recomendações de órgãos de controle como o TCU, com vistas à reorientação da atuação administrativa.

9. Apesar das oportunidades de melhoria apontadas, o relatório de auditoria também reconhece aspectos

positivos no Hospital Municipal Dr. Benedicto Montenegro. Destaca-se, em especial, a existência de ações em curso voltadas à reestruturação da unidade, como a proposta de edificação de uma nova ala de internação, com capacidade para 200 leitos, o que demonstra esforço da gestão para adequar a estrutura hospitalar à demanda. Outro ponto positivo é a adoção do sistema APURASUS, por meio da participação no Programa Nacional de Gestão de Custos (PNGC), promovido pelo Ministério da Saúde, o que representa um avanço na padronização e no controle de custos hospitalares.

10. Também foi mencionada a implantação do projeto “Lean nas Emergências”, em parceria com os hospitais PROADI-SUS, com o objetivo de reduzir a superlotação e otimizar os fluxos de atendimento — uma iniciativa alinhada às melhores práticas de gestão hospitalar. Além disso, o hospital passou a adotar indicadores de monitoramento de desempenho a partir do Manual de Indicadores Hospitalares, publicado pela Secretaria Executiva de Atenção Hospitalar, e normatizado pela Portaria SMS.G nº 539/2022. Esses elementos revelam que, embora existam fragilidades, a unidade já se encontra mobilizada em importantes frentes de qualificação da gestão e do cuidado à saúde.

Diante do exposto e com amparo nas manifestações das Áreas Técnicas desta Corte, **CONHEÇO** para fins de registro a presente Auditoria Operacional, vez que cumpriu adequadamente com os objetivos que determinaram sua instauração.

ACOLHO como **RECOMENDAÇÕES**, em sua integralidade, as propostas de recomendação constantes do subitem 7.1 do Relatório Conclusivo de Auditoria acostado à Peça 16.

INTIME-SE a Origem, na pessoa do Sr. Secretário Municipal da Saúde, bem como as demais partes interessadas no feito, para ciência do presente voto e do acórdão resultante.

Após o trânsito em julgado, e cumpridas as cautelas de praxe, arquivem-se os autos.

É como Voto.

Plenário Cons. **PAULO PLANET BUARQUE,**

Ricardo Torres
Conselheiro

Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES
Data: 08/12/2025 15:42:32 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo