ACO-UTR-812/2025

| | | |
|---|---|---|
| Processo | - | TC/001322/2023 |
| Interessada | - | Secretaria Municipal da Saúde |
| Objeto | - | Auditoria Programada – Avaliar a Função de Governo Saúde com base nos resultados alcançados no exercício 2022 |

14ª Sessão Extraordinária Não Presencial

AUDITORIA. SMS. FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE. 2022. 1. A SMS contava, ao final de 2022, com 1.020 estabelecimentos, sendo 469 unidades básicas, 25 hospitais municipais e 50 unidades de urgência e emergência. 2. O quadro de pessoal totalizava 103.656 colaboradores, com aumento de 9.130 servidores em relação a 2021, predominando profissionais vinculados a parcerias (75,7%). 3. A estrutura de parcerias permanece predominante: 30 contratos de gestão representaram 65% do orçamento da Função Saúde, evidenciando dependência do modelo de terceirização para execução das políticas públicas. 4. No Programa de Metas 2021–2024, foram acrescentadas metas novas, e observou-se avanço no cumprimento de parte delas (como implantação de CAPS e Hospital Veterinário), mas persistem fragilidades nas metas de implantação de prontuário eletrônico, ampliação de serviços e cobertura vacinal. 5. As falhas de planejamento decorrem da ausência de regionalização por subprefeitura, da inexistência de metas intermediárias e da falta de indicadores objetivos. Art. 69-A, LOMSP. 6. No Plano Municipal de Saúde 2022–2025, o primeiro ano de vigência indicou cumprimento de 73,8% das metas parciais, com média de desempenho 7,7/10. 7. Melhora nos indicadores de atenção básica, com aumento de 17,6% no número de equipes completas de saúde da família e ampliação de 17,9% na taxa de cobertura, ainda que persistam divergências nos dados oficiais. 8. O tempo médio de atendimento aumentou em razão da retomada dos serviços, mas a perda primária recuou 43,26% e a perda secundária reduziu 6,61%, mantendo-se níveis próximos aos pré-pandêmicos. 9. Na atenção especializada, observou-se aumento da fila de espera em 12,7%, especialmente em cirurgias, cujo contingente duplicou desde 2019. 9. A atenção hospitalar manteve 3.566 leitos operacionais, com taxa média de ocupação de 74,5% e crescimento de 4,9% nas internações, enquanto a mortalidade institucional recuou em relação a 2020–2021. 10. Implementado o Sistema Integrado de Controle e Avaliação de Parcerias (SICAP), substituindo gradualmente o WebSAASS, ainda com falhas de integração e inconsistências de dados. 11. Persistem atrasos na análise das prestações de contas das parcerias e carência de sistema informatizado de gestão do PLAMEP, o que fragiliza o controle e a unificação das informações de capacitação da rede. CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. PROPOSTAS DE CIÊNCIA. Votação unânime.

# A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, relativos à Função de Governo – Saúde – exercício 2022, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, com fundamento no art. 11 da Resolução 16/2020, em conhecer da Auditoria Programada, relativa ao exercício financeiro 2022, para fins de registro, uma vez que cumpriu seus objetivos.

**ACORDAM**, à unanimidade, em acolher a infringência consignada pela Auditoria no item 6.1 do relatório.

**ACORDAM**, à unanimidade, no que tange às propostas de recomendações constantes no item 6.2 do relatório, em acolher os itens 6.2.2 e 6.2.3.

**ACORDAM**, à unanimidade, em não apreciar nestes autos o item 6.2.1, tendo em vista que o assunto está sendo tratado no processo TC/002776/2025, sob a égide da estrutura do Programa de Metas 2025/2028 e as correspondentes ações estratégicas nele previstas em substituição às iniciativas (vide peça 4 do citado processo).

**ACORDAM**, à unanimidade, em acolher as propostas de ciência constantes do item 6.3 do RAF.

**ACORDAM**, à unanimidade, quanto às determinações de exercícios anteriores não atendidas, em não apreciá-las neste julgamento, tendo em vista serem objeto de análise no processo TC/002776/2025.

**ACORDAM**, à unanimidade, em determinar o envio de cópias do relatório da auditoria, do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao Prefeito do Município de São Paulo, ao Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário Municipal da Saúde e à Controladoria Geral do Município.

**ACORDAM**, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das demais formalidades legais.

São Paulo, 29 de outubro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator
ROBERTO BRAGUIM – Revisor
RICARDO TORRES – Conselheiro
JOÃO ANTONIO – Conselheiro

/cv/js



Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO Data: 08/12/2025 12:43:17 -03:00
Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM Data: 08/12/2025 14:50:24 -03:00
Assinado digitalmente por RICARDO EZEQUIEL TORRES Data: 08/12/2025 15:42:25 -03:00
Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI Data: 08/12/2025 15:45:55 -03:00
Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA Data: 09/12/2025 11:45:06 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## 14ª SESSÃO EXTRAORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL

### Item 3

**TC 1.322/2023** - Secretaria Municipal da Saúde - **Função de Governo Saúde** - Avaliar a função de governo com base nos resultados alcançados no exercício **2022** (FCCF)

AUDITORIA PROGRAMADA. FUNÇÃO DE GOVERNO. FUNÇÃO SAÚDE. EXERCÍCIO DE 2022. CONHECIMENTO PARA FINS DE REGISTRO. ACOLHIMENTO DAS INFRINGÊNCIAS. PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA.

1. Acolhimento de propostas de recomendação relativas (i) à adoção do 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; (ii) à finalização das ações necessárias para a melhoria do controle interno sobre as parcerias com vistas a sanar as deficiências estruturais que tem ocasionado impropriedades nos últimos anos, 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).

2- Acolhimento das propostas de ciência sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: (i) a variação nos dados atualizados fornecidos para elaboração deste relatório, em relação aos apresentados no Relatório de Função de 2021, o que prejudica a sua aferição e comparabilidade; (ii) inexistência de sistema integrado que unifique os dados de cursos ofertados no Plano Municipal de Educação Permanente (PLAMEP).

3- Determinações de exercícios anteriores não atendidas a serem apreciadas no TC/002776/2025.

## RELATÓRIO

Trata-se de procedimento fiscalizatório que tem por finalidade avaliar a Função Governo Saúde relativa ao exercício de 2022, com base nos resultados alcançados pelo Município durante o período, a partir do desempenho apresentado pela PMSP, no Relatório da Função de Governo (RFG), com a avaliação da execução orçamentária e do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual (PPA) e das metas estabelecidas no Programa de Metas e indicadores relativos à função do exercício anterior.

De conformidade com o disposto no art. 5º da Resolução TCMSP nº 16/2020, o referido relatório deve ser encaminhado a este Tribunal de Contas até 30 de abril de cada ano.

A PMSP encaminhou ofício contendo o Relatório de Gestão respeitando o prazo previsto na dilação solicitada e deferida para 22/05/2023, sendo assim, entregue tempestivamente ao TCMSP.

A **Secretaria de Controle Externo** elaborou o Relatório de Análise de Função de Governo – Função Saúde à peça 4, do qual se destacam os seguintes elementos do trabalho consolidados, preliminarmente, no item RESUMO:

> *"(...)*
> *Esta análise reflete os aspectos administrativos da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) no diversificado contexto do qual faz parte, em que são geridas as demandas sociais sopesando as necessidades populacionais e os recursos disponíveis.*
> *O período de abrangência do Relatório de Função é o Exercício de 2022, sem prejuízo das comparações com os dados informados pela Pasta nos anos anteriores para fins de identificação de tendências.*
> *A expectativa é que este trabalho ofereça subsídios que facilitem a compreensão do contexto no qual a SMS e o Munícipe que precisa de serviços de Saúde estão inseridos.*
> *A Função Saúde contou com 1.020 estabelecimentos e 103.656 funcionários para a organização e oferecimento de seus serviços em 2022. Os valores orçamentários destinados à área foram cerca de 16,7 bilhões de reais.*
> *Quanto aos instrumentos de planejamento da Função, o Programa de Metas 2021-2024 teve uma evolução significativa em 2022, com algumas metas já tendo sido alcançadas, embora o programa ainda possua mais dois anos de vigência. O Plano Municipal de Saúde 2022-2025 teve seu primeiro ano de vigência em 2022, com cumprimento de 73,8% das metas parciais previstas para 2022 e média de cumprimento das ações programadas na Programação Anual de Saúde em 7,7 (em um índice de 0 a 10).*
> *Em relação aos níveis de atenção à saúde, observamos que na Atenção Básica houve aumento no tempo de espera para consulta médica em relação a 2021. A cobertura da atenção básica e estratégia saúde da família, porém, tem aumentado nos últimos quatro anos.*
> *Na Atenção Especializada, constatou-se o aumento tanto no quantitativo total da fila de espera para os procedimentos regulados quanto na fila de espera média mensal para consultas médicas em especialidade cirúrgica. Sobressai o acentuado crescimento histórico da fila para cirurgias, que dobrou nos últimos 4 anos.*
> *Quanto à Atenção Hospitalar, verifica-se que a maior parte dos hospitais apresentam taxa de ocupação próximas ou superiores a 70%, contudo, há 6 unidades hospitalares com leitos subaproveitados.*
> *Os valores da execução orçamentária relacionados às parcerias, que são instrumentos de grande relevância para a entrega dos serviços de saúde no modelo adotado pelo munícipio, representaram cerca de 65% do orçamento total de Função Saúde, totalizando um valor de aproximadamente R$ 11 bilhões. Essas parcerias são instrumentalizadas, principalmente, por meio de contratos de gestão, mas também são firmados convênios, termos de fomento e termos de colaboração.*
> *O Sistema Integrado de Controle e Avaliação de Parcerias (SICAP) vem sendo implementado com a intenção de melhorar a informação e controle sobre as*

> *parcerias da saúde, em substituição ao sistema WebSAASS. Embora tenham sido realizados importantes avanços de controle e existam ações para a melhoria do sistema de controle das parcerias, ainda persistem falhas de controle. Nesse sentido, a evolução das melhorias deve continuar sendo objeto de monitoramento.*
> *(...)*
> *Ao final, após feitas a conclusão das análises, foram elaboradas propostas de encaminhamento, que contemplam 03 propostas de recomendação e 02 propostas de ciência, com as quais esperamos contribuir para a melhora e evolução do planejamento e controle da Função Saúde."*

Na sequência, são detalhados os dados da Função Saúde do exercício de 2022, que conduziram as análises da Secretaria de Controle Externo - SCE, e subsidiam as respectivas conclusões.

## INTRODUÇÃO

Conforme descrito pela auditoria a Prefeitura de São Paulo realiza as ações e presta os serviços públicos de saúde municipal por meio da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) e da entidade autárquica Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM).

À Secretaria Municipal da Saúde – SMS compete a gestão do Sistema Único de Saúde (SMS), o planejamento, a organização, o controle e a avaliação dos serviços, ações e políticas de Saúde no Município, diretamente ou com participação complementar da iniciativa privada e o exercício da regulação do SUS Municipal.

O HSPM possui a competência de prestação de assistência médica, hospitalar, domiciliar e odontológica aos servidores públicos municipais (Lei Municipal nº 17.727/21) além atividades previstas na Lei Municipal 13.766/2004 (pesquisa técnica científica e aperfeiçoamento profissional).

A prestação dos serviços de saúde é efetuada diretamente ou por meio de entidades parceiras, através de termos elaborados conjuntamente com a SMS.

### Unidades de Saúde

Em dezembro de 2022, as unidades prestadoras de serviços de saúde da SMS, geridas diretamente ou por meio de entidades parceiras, totalizavam 1.020 estabelecimentos e serviços de saúde, destacando-se 469 Unidades Básicas de Saúde (UBS), 6 Assistências Médicas Ambulatoriais (AMA 12 hs), 42 estabelecimentos de Atenção Especializada Ambulatorial, 50 unidades de Atenção às Urgências e Emergências, 25 hospitais municipais e 216 unidades de saúde mental.

O quadro a seguir especifica as unidades que compõem a rede municipal de saúde:

Quadro 1 – Unidades/serviços de saúde (dezembro de 2022)

| Estabelecimentos/ Serviços | | Total |
|---|---|---|
| UBS - Unidade Básica de Saúde | UBS | 400 |
| | AMA/UBS | 69 |
| | **Total de UBS** | **469** |
| **AMA – Assistência Médica Ambulatorial (12h)** | | **6** |
| Atenção Especializada Ambulatorial | Hospital/Dia | 17 |
| | AMB ESPEC – Ambulatório de Especialidades | 13 |
| | AMA E – Assistência Médica Ambulatorial de Especialidades | 12 |
| | **Total** | **42** |
| Atenção as Urgências/Emergências | PSM – Pronto Socorro Municipal | 8 |
| | PA – Pronto Atendimento | 4 |
| | UPA – Unidade de Pronto Atendimento | 23 |
| | AMA – Assistência Médica Ambulatorial (24h) | 15 |
| | **Total** | **50** |
| **HM - Hospital Municipal** | | **25** |
| **HSPM – Hospital do Servidor Público Municipal** | | **1** |
| Saúde Mental | CAPS AD - Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas | 35 |
| | CAPS ADULTO - Centro de Atenção Psicossocial Adulto | 34 |
| | CAPS IJ - Centro de Atenção Psicossocial Infantojuvenil | 33 |
| | CECCO - Centro de Convivência e Cooperativa | 24 |
| | RT - Residência Terapêutica | 73 |
| | UAA e UAI - Unidade de Acolhimento Adulto e Infantojuvenil | 16 |
| | Unidade de Apoio a Saúde Mental | 1 |
| | **Total** | **216** |
| IST/AIDS | CTA - Centro de Testagem e Aconselhamento | 10 |
| | SAE - Serviço de Atendimento Especializado | 17 |
| | **Total** | **27** |
| Saúde Bucal | CEO – Centro de Especialidades Odontológicas | 30 |
| | Clínica Odontológica | 1 |
| | CCO – Centro de Cuidados Odontológicos | 1 |
| | UOM – Unidade Odontológica Móvel | 6 |
| | **Total** | **38** |
| Reabilitação | CER - Centro Especializado em Reabilitação | 30 |
| | NISA - Núcleo Integrado de Saúde Auditiva | 1 |
| | **Total** | **31** |
| SAD - Serviço de Atenção Domiciliar | | 48 |
| URSI - Unidade de Referência Saúde do Idoso | | 12 |
| PICS - Práticas Integrativas e Complementares em Saúde | | 6 |
| Unidade de Apoio Diagnose e Terapia[1] | | 6 |
| Vigilância em Saúde[2] | | 37 |
| Outros Estabelecimentos Especializados[3] | | 6 |
| **Total de Estabelecimentos/Serviços** | | **1.020** |

Fonte: SMS - Coordenadoria de Informação em Saúde - CIS (MS/DATASUS - CNES; SMS/CEInfo - ESTABSUS); dados preliminares, sujeitos à revisão - 17.01.22.
[1] Unidades de Apoio Diagnose e Terapia: 6 Laboratórios e 1 Centro de Diagnóstico por Imagem.
[2] Vigilância em Saúde: 28 UVIS - Unidades de Vigilância em Saúde, 1 Lab Zoonoses, 1 Centro de Controle de Zoonoses, 1 Lab Controle Qualidade em Saúde e 6 Centros de Referência em Saúde do Trabalhador.
[3] Outros Estabelecimentos Especializados: 1 Casa do Parto, 1 CASA SER, 1 Centro de Controle de Intoxicação e 3 Centros de Referência de Dor Crônica.

Em comparação aos estabelecimentos/serviços em dezembro de 2021, 10 UBS/AMA foram transformadas em UBS, mantendo-se o mesmo quantitativo de Unidades Básicas de Saúde (469). Houve aumento de 5 unidades de saúde mental, enquanto as unidades de Atenção Especializada Ambulatorial diminuíram em 8 unidades. Ao todo, no número estabelecimentos/serviços em 2022, houve decréscimo de 5 unidades em relação ao ano anterior (2021).

## Recursos Humanos

O quantitativo do quadro de pessoal dos serviços da SMS foi, em dezembro de 2022, de 103.656 funcionários. Houve aumento de 9.130 funcionários, em comparação a dezembro de 2021.

O Quadro 2 apresenta o histórico de profissionais da SMS, por vínculo funcional, de 2010 a 2022, que mantém a tendência observada nos últimos anos quanto ao aumento progressivo de funcionários vinculados aos contratos de parceria para a gestão das unidades de saúde, atingindo o quantitativo de 78.463, em dezembro de 2022.

Quadro 2 – Quantitativo de recursos humanos por vínculo funcional (2010 a 2021)

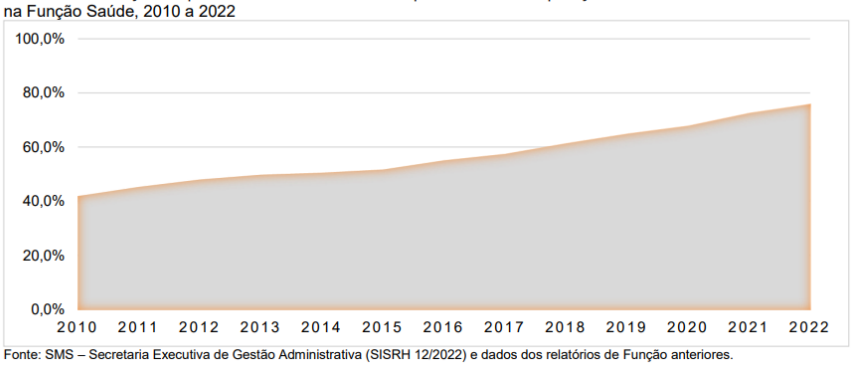
| Vínculo Funcional | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Autarquia | 9.804 | 11.781 | 11.052 | 9.638 | 10.896 | 9.842 | 9.320 | 9.012 | 8.988 | 8.633 | 8.225 | - | - |
| Estadual | 4.265 | 4.113 | 3.867 | 3.570 | 3.315 | 3.029 | 2.726 | 2.507 | 2.281 | 2.112 | 1.971 | 1.726 | 1.569 |
| Federal | 138 | 131 | 121 | 120 | 118 | 108 | 99 | 74 | 58 | 47 | 40 | 30 | 29 |
| HSPM | - | - | - | 2.706 | 2.622 | 2.784 | 2.805 | 2.777 | 2.714 | 2.604 | 1.836 | 1.600 | 1.154 |
| Mais médicos | - | - | - | - | 232 | 247 | 258 | 277 | 202 | 142 | 176 | 159 | 103 |
| Municipal | 28.087 | 27.174 | 26.177 | 24.760 | 23.483 | 22.796 | 21.224 | 19.001 | 17.700 | 16.316 | 15.821 | 22.586 | 22.338 |
| Parceira | 30.463 | 35.677 | 38.011 | 40.260 | 41.449 | 41.357 | 44.528 | 45.242 | 50.538 | 54.937 | 58.876 | 68.425 | 78.463 |
| **Total** | **72.757** | **78.876** | **79.228** | **81.054** | **82.115** | **80.163** | **80.960** | **78.890** | **82.481** | **84.791** | **86.945** | **94.526** | **103.656** |

Fonte: SMS – Secretaria Executiva de Gestão Administrativa (SISRH 12/2022) e dados dos relatórios de Função anteriores.

Os recursos humanos da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), quando extinta, passaram para a SMS em 2021 e no Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM) ocorreu diminuição de funcionários ao longo do período.

A proporção de funcionários vinculados a parcerias foi de 75,7% em 2022, tendo aumentado nos últimos anos, notadamente a partir de 2015, conforme gráfico que apresenta a evolução do percentual de funcionários de parcerias em comparação com o total de recursos humanos na Função Saúde, de 2010 a 2022.

Gráfico 1 – Evolução do percentual de funcionários de parcerias em comparação com total de recursos humanos na Função Saúde, 2010 a 2022




Fonte: SMS – Secretaria Executiva de Gestão Administrativa (SISRH 12/2022) e dados dos relatórios de Função anteriores.

Em dezembro de 2022, a quantidade de 103.656 funcionários estava distribuída por área de atividade, sendo que a Atenção Básica é a área de atividade com a maior alocação de mão de obra na saúde municipal, seguida da Atenção Hospitalar, enquanto as áreas de Urgência e Emergência e da Atenção Especializada possuem quantitativos similares de mão de obra, conforme abaixo exposto (Gráfico 2 do Relatório):

39% - Atenção Básica
28% - Atenção Hospitalar
13% - Atenção Especializada
12% - Urgência e Emergência
4% - Vigilância em Saúde
3% - Gestão
1% - Em trânsito (Profissionais em movimentação entre as unidades de saúde no momento do fechamento da base de dados).

**Recursos financeiros e orçamentários**

A Função Saúde utilizou, em 2022, R$ 16.776.648.264,12, que demonstra aumento nominal de 14,56% em relação a 2021, cujos recursos financeiros estavam distribuídos entre o Fundo Municipal de Saúde - FMS (97,61%), o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM (2,35%) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD (0,04%), conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 3 – Recursos financeiros da Função Saúde

| Órgão | 2021 (R$ milhões) | 2022 (R$ milhões) | Part. 2022 | Variação 22/21 | Δ% Valores Constantes (IPC-FIPE Geral) |
|---|---|---|---|---|---|
| Fundo Municipal de Saúde | 14.320,96 | 16.375,75 | 97,61% | 14,35% | 6,55% |
| Hospital do Servidor Público Municipal | 323,42 | 394,45 | 2,35% | 21,96% | 13,65% |
| Fundo Municipal de Desenvolvimento | 0 | 6,44 | 0,04% | PREJ. | PREJ. |
| **Total** | **14.644,38** | **16.776,65** | **100,00%** | **14,56%** | **6,75%** |

Fonte: Sistema Ábaco (valores liquidados), acesso em 29.03.22; IPC Índice Geral (Índice Dez/21: 610,0043, Índice Dez/22: 654,6428), https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/ipc/#indice-mensal&mindex, acesso em 29.03.23.

O FMS, que concentra a quase totalidade dos recursos de saúde, teve despesas liquidadas de R$ 16.375.754.277,35, significando aumento real de 6,75% no montante de recursos liquidados entre 2021 e 2022.

Em 2022, o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD) teve recursos liquidados para a Função Saúde, o que não havia acontecido em anos anteriores. O HSPM teve um aumento maior em seus recursos, na análise proporcional, do que o FMS.

As principais fontes de recurso do orçamento da Função Saúde, em 2022, são o Tesouro Municipal e as Transferências Federais – com representatividade de 83% e 15%, respectivamente.

**Instrumentos de planejamento**

Os principais instrumentos de planejamento de 2022, relativos à Função Saúde foram: a) o Programa de Metas (PM) 2021-2024; b) o Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas pela PMSP ao longo de quatro anos, norteando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); e c) o Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022-20255,

instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde.

As metas do PM 2021-2024 apresentaram uma evolução positiva no ano de 2022. As metas 08 e 65 foram atingidas, com a implantação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) previstos e do Hospital Veterinário.

As metas[1] 03, 04, 07 e 09 tiveram evolução também satisfatória, sendo que as metas 04 e 09 já teriam sido alcançadas se não houvesse um aumento da meta, contemplada na Alteração Programática ao PM 2021-2024. A meta 03 também foi aumentada, porém, já está em 55,0% de cumprimento.

As metas[2] 02, 05 e 06 são os maiores pontos de atenção, exigindo um cumprimento significativo para os últimos dois anos do programa.

Em resumo, das 9 (nove) metas (02 a 09 e 65), 2 (duas) foram cumpridas, 4 (quatro) tiveram evolução satisfatória e 03 (três) não tiveram avanço.

**Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e Lei Orçamentária Anual**

O Plano Plurianual (PPA 2022-2025), instrumento de planejamento orçamentário, que define as diretrizes, objetivos e metas da Administração, teve seu primeiro ano de vigência em 2022.

O Quadro 6 discrimina os valores do PPA 2022-2025 planejados e a porcentagem deste valor que foi efetivamente empenhada, em relação aos programas de governo da Função Saúde.

[1] Meta 03: Número de equipamentos de saúde implantados (soma de novos equipamentos construídos e de equipamentos implantados em novas instalações) – meta final: 40
Meta 04: Número de equipamentos de saúde reformados e/ou reequipados – meta final: 300
Meta 07: Número de centros implantados – meta final: 6
Meta 09: Número de equipes implantadas – meta final: 100

[2] Meta 02: Percentual de Unidades Básicas de Saúde com prontuário eletrônico implantado – meta final: 100%
Meta 05: Número de serviços implantados e em funcionamento – meta final: 16
Meta 06: Proporção das vacinas selecionadas com a cobertura preconizada de 95% (Poliomielite, Pneumocócica 10-valente, Pentavalente, Tríplice Viral – (SCR) e Consolidado) – meta final: 95%

Quadro 6 – Execução do Plano Plurianual 2022-2025

| Programa | 2022 | | 2023 | | 2024 | | 2025 | | Total (2022-2025) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Planejado (R$ milhões) | Empenhado % | Planejado (R$ milhões) | Empenhado % | Planejado (R$ milhões) | Empenhado % | Planejado (R$ milhões) | Empenhado % | Planejado (R$ milhões) | Empenhado % |
| 3003 – Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância | 5.996,9 | 147,3% | 5.761,4 | Prej. | 5.849,3 | Prej. | 6.168,6 | Prej. | 23.776,2 | 37,1% |
| 3026 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência | 6.138,9 | 98,7% | 6.123,5 | Prej. | 6.245,9 | Prej. | 6.576,8 | Prej. | 25.085,0 | 24,2% |
| 3024 – Suporte Administrativo | 2.590,0 | 99,4% | 2.942,5 | Prej. | 2.990,8 | Prej. | 3.151,6 | Prej. | 11.674,9 | 22% |
| **Subtotal** | **14.725,8** | **118,6%** | **14.827,3** | **Prej.** | **15.085,9** | **Prej.** | **15.897,1** | **Prej.** | **60.536,1** | **28,8%** |
| Outros[1] | 74,9 | 61,1% | 132,3 | Prej. | 133,8 | Prej. | 137,6 | Prej. | 478,6 | 9,6% |
| **Total da Função** | **14.800,8** | **118,3%** | **14.959,6** | **Prej.** | **15.219,7** | **Prej.** | **15.897,1** | **Prej.** | **61.014,7** | **28,7%** |

Fonte: Base de Dados por Fonte PPA 2022-2025 e Sistema Ábaco, acesso em 14.04.23.
[1]Outros programas: 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários; 3006 - Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 3011 - Modernização Tecnológica, Desburocratização e Inovação do Serviço Público; 3026 - Ações e Serviços da Saúde Animal.

O valor empenhado na Função Saúde em 2022, foi de 118,3% em relação ao planejado no PPA 2022-2025. O empenho em valores maiores que o planejado se deu em razão do programa 3003 (Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância), que teve 147,3% de valor empenhado em relação ao planejado (Quadro 6).

O Quadro 7 apresentou um resumo da execução da LOA em 2022, por programas de governo da Função Saúde.

Quadro 7 – Execução Orçamentária de 2022 (Em R$)

| Programas de Governo | | LOA aprovada (A) | LOA atualizada (B) | Empenhado (C) | Liquidado (D) | Execução % E = (D/A) | % s/ Total (D) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3003 | Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância | 5.996.942.054,00 | 9.205.125.040,90 | 8.831.111.102,81 | 8.472.107.499,73 | 141,3% | 50,5% |
| 3026 | Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência | 6.138.865.862,00 | 6.405.645.665,87 | 6.058.654.026,98 | 5.764.813.428,73 | 93,9% | 34,4% |
| 3024 | Suporte Administrativo | 2.590.020.047,00 | 2.608.903.316,75 | 2.574.177.136,75 | 2.497.005.525,15 | 96,4% | 14,9% |
| **Subtotal** | | **14.725.827.963,00** | **18.219.674.023,52** | **17.463.942.266,54** | **16.733.926.453,61** | **113,6%** | **99,7%** |
| Outros[1] | | 74.949.415,00 | 59.779.470,05 | 45.761.888,77 | 42.721.810,51 | 57,0% | 0,3% |
| **Total** | | **14.800.777.378,00** | **18.279.453.493,57** | **17.509.704.155,31** | **16.776.648.264,12** | **113,3%** | **100,0%** |

Fonte: Sistema Ábaco, acesso em 14.04.22.
[1]Outros programas: 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários; 3006 - Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 3011 - Modernização Tecnológica, Desburocratização e Inovação do Serviço Público; 3026 - Ações e Serviços da Saúde Animal.
Foram liquidados cerca de R$ 16,7 bilhões na Função Saúde em 2022.

## Plano Municipal de Saúde e Programa Anual de Saúde

O Plano Municipal de Saúde (PMS), instrumento de planejamento quadrienal, foi elaborado para o período de 2022 a 2025. A Programação Anual de Saúde (PAS) é o instrumento de planejamento que anualiza as metas do Plano Municipal de Saúde, prevendo ações para serem realizadas no ano.

O PMS 2022-2025 está estruturado através de 4 diretrizes, que contém objetivos e metas. O PMS 2022-2025 possui 259 metas.

O Relatório Anual de Gestão 2022 apresentou os resultados da PMS 2022, com o resultado das metas em 2022. Também foram apresentados os resultados das ações previstas na Programação Anual de Saúde, através de um indicador quantitativo que vai de 0 a 10.

Os resultados estão resumidos no Quadro 8 a seguir

Quadro 8 – Execução do Plano Municipal de Saúde e da Programação Anual de Saúde em 2022

| Diretriz | Quantidade de metas (2022) | Quantidade de metas atingidas (2022) | Cumprimento (2022) | Média de cumprimento das ações (de 0 a 10) (2022) |
|---|---|---|---|---|
| 1. Garantir a atenção integral à saúde dos usuários, com ênfase nos principais problemas de saúde identificados no município | 72 | 56 | 77,8% | 8,9 |
| 2. Aprimorar o acesso à saúde com o fortalecimento das redes de atenção à saúde | 48 | 33 | 68,8% | 7,1 |
| 3. Fortalecer a gestão do SUS, com aprimoramento da estão da informação e do modelo de gestão em Saúde | 56 | 42 | 75,0% | 7,3 |
| 4. Garantir a atenção integral e equidade no acesso à saúde, observadas as especificidades dos territórios municipais | 49 | 35 | 71,4% | 7,1 |
| **Total** | **225** | **166** | **73,8%** | **7,7** |

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2022.
[1] As metas 1.8.6, 1.18.2, 1.18.4, 1.35.1, 1.37.1, 1.46.1, 2.8.1, 2.12.1, 2.21.3, 2.22.2, 2.22.6, 2.27.2, 2.31.1, 2.32.1, 3.2.1, 3.3.1, 3.9.1, 3.10.1, 3.10.2, 3.22.1, 3.23.1, 3.35.1, 3.35.2, 3.42.1, 4.18.1, 4.23.1, 4.23.2, 4.27.1, 4.28.1, 4.47.1, 4.48.1 e 4.50.1 (32) não possuíam metas anuais previstas para 2022. Portanto, não foram consideradas no cálculo dos resultados das metas.
[2] A meta 4.7.2 (1) foi readequada. Portanto, não foi considerada no cálculo do resultado das metas.
[3] A meta 4.31.1 (1) não possui os dados para 2022. Portanto, não foi considerada no cálculo do resultado das metas.
[4] As metas 1.18.4, 1.22.1, 1.46.1, 2.8.1, 2.22.2, 2.22.6, 2.32.1, 3.3.1, 3.42.1 e 4.23.2 (10) não tinham ações previstas para 2022. Portanto, não foram consideradas no cálculo do resultado das ações.
[5] A meta 4.7.2 (1) foi readequada. Portanto, não foi considerada no cálculo do resultado das ações.

O Plano Municipal de Saúde (PMS) 2022-2025 teve cumprimento de 73,8% das metas parciais previstas para 2022. A média de cumprimento das ações programadas para 2022 ficou em 7,7, em um índice de 0 a 10.

## Análise da Função de Governo Saúde

A análise da Função Saúde para 2022, teve em seu orçamento, de forma relevante, os programas “3003 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidade e Vigilância”, “3026 – Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência” e “3024 – Suporte Administrativo”.

Historicamente, o orçamento era concentrado em um programa denominado “Ações e Serviços de Saúde”, que abrangia tanto a atenção básica e especializada quanto a de urgência e emergência; em 2022, houve a divisão dessas ações em dois programas distintos, estando um voltado à Atenção Básica e o outro à Atenção Hospitalar.

Os demais programas da Função Saúde, de menor relevância no orçamento, foram o "3004 – Benefícios e Previdência de Funcionário", "3006 – Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência", 3011 – Modernização Tecnológica, Desburocratização e Inovação do Serviço Público" e "3026 – Ações e Serviços da Saúde Animal".

A análise da Função Saúde foi realizada com base na execução dos programas 3003 e 3026, por terem a maior representação orçamentária da função e por refletirem as principais ações e projetos da saúde municipal.

O programa "3003 – Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância" concentrou 59,5% do valor liquidado na Função Saúde em 2022. O Quadro 9 apresenta a execução orçamentária do programa 3003 em 2022.

Quadro 9 – Execução orçamentária por projeto/atividade em 2022 para o Programa 3003 (em R$)

| Projeto/Atividade | LOA aprovada | LOA atualizada | Empenhado | Liquidado | % Execução |
|---|---|---|---|---|---|
| | (A) | (B) | (C) | (D) | (E = D/A) |
| 2520 - Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia | 5.062.625.770 | 7.772.086.826 | 7.673.477.544 | 7.576.709.512 | 149,7% |
| 2519 - Manutenção e Operação em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância da Assistência Farmacêutica | 286.772.356 | 591.789.218 | 543.832.018 | 436.328.802 | 152,2% |
| 2530 - Administração de Material Médico Hospitalar e Ambulatorial em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância | 129.348.252 | 298.141.772 | 283.494.540 | 200.970.162 | 155,4% |
| 2522 - Manutenção e Operação de Vigilância em Saúde | 141.089.707 | 156.435.073 | 121.731.793 | 94.479.532 | 67,0% |
| 2523 - Manutenção e Operação dos Serviços de DST / AIDS | 16.722.000 | 16.722.000 | 9.782.991 | 9.225.058 | 55,2% |
| **Total de Atividades** | **5.636.558.085** | **8.835.174.889** | **8.632.318.886** | **8.317.713.066** | **147,6%** |
| 5204 - Avança Saúde SP - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Saúde | 324.206.969 | 305.334.664 | 168.841.606 | 134.054.648 | 41,3% |
| 1526 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades | 5.000 | 42.227.266 | 28.922.738 | 19.379.914 | 38.7598,3% |
| 1525 - Construção e Implantação de Equipamentos de Atenção Básica e Especialidades | 5.000 | 966.815 | 707.876 | 707.876 | 14.157,5% |
| 9296 - Execução de Projetos Visando o Combate das Desigualdades Raciais na Saúde | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 150.000 | 100,0% |
| 1520 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Vigilância em Saúde | 11.634.500 | 4.517.165 | 169.996 | 101.997 | 0,9% |
| Outros | 24.382.500 | 16.754.240 | 0 | 0 | 0,0% |
| **Total de Projetos** | **360.383.969** | **369.950.150** | **198.792.216** | **154.394.435** | **42,8%** |
| **Total** | **5.996.942.054** | **9.205.125.039** | **8.831.111.102** | **8.472.107.501** | **141,3%** |

Fonte: Sistema Ábaco, acesso em 26.04.22.

O programa "3026 – Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência" concentrou 34,5% do valor liquidado na Função Saúde em 2022. O Quadro 10 apresenta a execução orçamentária do programa 3026 em 2022.

Quadro 10 – Execução orçamentária por projeto/atividade em 2022 para o Programa 3026 (em R$)

| Projeto/Atividade | LOA aprovada (A) | LOA atualizada (B) | Empenhado (C) | Liquidado (D) | % Execução (E = D/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2507 - Manutenção e Operação em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência | 3.305.922.992 | 4.667.824.399 | 4.577.158.636 | 4.413.808.396 | 133,5% |
| 4113 - Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS | 2.302.096.474 | 1.171.283.595 | 1.038.959.551 | 1.009.069.188 | 43,8% |
| 4107 - Administração de Material Médico Hospitalar em Atenção Hospitalar, de Urgência e Emergência | 249.814.396 | 294.318.435 | 240.930.289 | 180.360.036 | 72,2% |
| 2514 - Manutenção e Operação de Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) | 85.240.000 | 91.830.754 | 88.334.340 | 72.389.247 | 84,9% |
| 2524 - Manutenção e Operação da Atenção Hospitalar da Assistência Farmacêutica | 126.148.000 | 107.002.803 | 63.092.070 | 44.502.582 | 35,3% |
| 4121 - Servidores Comissionados no Hospital Serv. Público Municipal - HSPM | 20.800.000 | 19.800.000 | 19.421.784 | 19.421.784 | 93,4% |
| 2521 - Manutenção e Operação do Programa Melhor em Casa | 14.000.000 | 11.252.000 | 10.848.000 | 10.848.000 | 77,5% |
| 2044 - Execução de Serviços Médicos de Tratamento de Radioterapia | 1.800.000 | 2.067.621 | 2.032.621 | 1.243.835 | 69,1% |
| 8000 - Recursos para a Santa Casa de Santo Amaro | 500.000 | 500.000 | 0 | 0 | 0,0% |
| Total de Atividades | 6.106.321.862 | 6.365.879.607 | 6.040.777.291 | 5.751.643.068 | 94,2% |
| 1536 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência | 13.669.000 | 31.885.183 | 17.876.737 | 13.170.361 | 96,4% |
| Outros | 18.875.000 | 7.880.876 | 0 | 0 | 0,0% |
| **Total de Projetos** | **32.544.000** | **39.766.059** | **17.876.737** | **13.170.361** | **40,5%** |
| **Total** | **6.138.865.862** | **6.405.645.666** | **6.058.654.028** | **5.764.813.429** | **93,9%** |

Fonte: Sistema Ábaco, acesso em 26.04.22.

## (3.1) Programa 3003 - Ações e Serviços de Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância

### Execução física e financeira

A execução financeira de 2022 foi de 35,6% do total planejado para o quadriênio, majoritariamente pelo gasto nas atividades. O projeto 5204 (referente ao Avança Saúde) e o projeto 1526 (referente a reformas de equipamentos da Atenção Básica e Especializada) tiveram uma execução física largamente superior ao planejado, que se refletiu, também, na execução financeira desses projetos. Os projetos 1519 e 1520, relacionados à vigilância em saúde, não tiveram execução financeira em 2022, o que refletiu sua inexecução física

### Indicadores de desempenho relativos à Função Saúde

A Atenção Básica (AB), principal porta de entrada do usuário ao sistema de saúde do Município, desenvolve as ações especificadas no art. 2º da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), cujo desempenho é aferido na análise conjunta de alguns indicadores.

Os indicadores de saúde, no ano de 2022, tomados como comparativos em relação aos do ano de 2019, pré-pandêmico, demonstram a progressiva recuperação de indicadores que apresentaram declínio durante 2020 e 2021, em virtude da vigência de situação de emergência sanitária decorrente do covid-19, quando a população buscou menos os serviços de saúde para exames preventivos.

Os resultados de indicadores da AB tendem a afetar a proporção de internações por causas sensíveis à Atenção Básica, posto que refletem o resultado de ações e serviços de promoção da saúde, prevenção de riscos e do diagnóstico e tratamento precoces, motivo pelo qual o investimento progressivo na atenção primária implica a melhora dos indicadores.

No âmbito da AB, tem-se como prioritária a Estratégia Saúde da Família (ESF), modelo assistencial organizado com o estabelecimento de equipes com profissionais de saúde atuando em base territorial definida, a partir de diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), tais como a territorialização, o cuidado centrado na pessoa, a longitudinalidade do cuidado e a participação da comunidade.

Nota-se que o total de equipes completas de saúde da família apresentou um crescimento menor que o biênio anterior. O crescimento de 2022 em relação a 2021 foi de 1,47%. Em relação a 2019, houve aumento do quantitativo de equipes (17,63%). Observa-se que, embora positivo o crescimento, esse percentual destoa do crescimento contínuo desde 2018 na comparação com o ano imediatamente anterior em que houve o constante aumento percentual da quantidade de equipes.

A Auditoria destacou a divergência do número de equipes verificado em 2022, posto que de acordo com a SMS, o Município de SP ganhou 54 equipes desde 2020, enquanto o Relatório de Execução Anual 2022 do Programas de Metas 2021-2024 registra 73 equipes no mesmo período.

Em relação ao total da população do município de São Paulo, de 11.960.216 habitantes, a taxa de cobertura proporcionada pela atuação da ESF, aumentou 17,98% entre 2019 e 2022 e 1,05% entre 2021 e 2022, alcançando 47,90% de cobertura, ao passo que a taxa de cobertura da Atenção Básica sofreu discreto aumento de 2021 para 2022 de 0,56%, atingindo 71,20%.

Quanto ao tempo médio de atendimento para consulta, o número de dias vinha diminuindo desde 2019, porém, de 2021 para 2022, houve um aumento da espera para adulto e criança, tanto na Atenção Básica quanto para consultas com profissionais de nível superior, exceto médico, o que pode expressar que não se trata de um problema restrito a algumas áreas, mas, sim, uma questão a ser resolvida sistemicamente.

No tocante à média do número de vagas ofertadas em 2022, houve aumento mês a mês, e superou, em todas as CRS, a média de 2021; porém, as médias não retornaram

aos números de 2019, exceto nos CRS Centro e Norte. Contudo, a média geral em 2022 foi de 1780 vagas, ao passo que em 2019 era de 1919 vagas.

Relativamente à média de atendimentos realizados por UBS, registrada em 2022, embora em ascensão, ainda não voltou ao panorama de 2019, quando a média anual esteve por volta de 1.300 atendimentos, com variação de 1.000 a 2.000 atendimentos mensais. Já em 2022, a média de atendimento esteve por volta de 1.100, com variação de 700 a 1.600 atendimentos mensais.

A quantidade de atendimentos realizados está relacionada não somente à quantidade de profissionais ou de vagas disponibilizadas, mas, também, ao gerenciamento dessas vagas.

O indicador que evidencia, dentre as vagas disponibilizadas, aquelas que não foram efetivamente agendadas no sistema é denominado perda primária (relação entre as vagas não ocupadas e as vagas disponibilizadas no sistema).

Já a perda secundária se refere à relação entre pacientes agendados e pacientes não atendidos, cujas consultas não se efetivaram, devido à ausência do paciente agendado ou do médico.

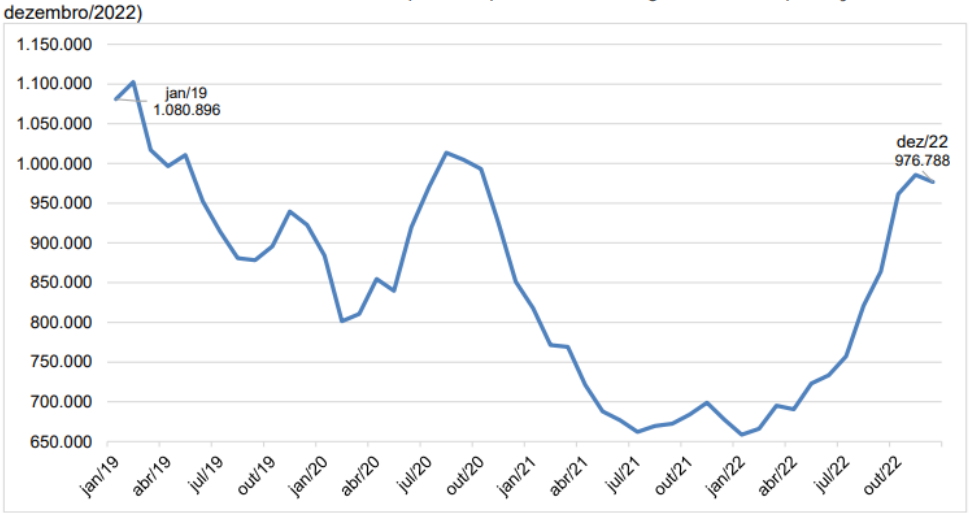
Em 2022, observa-se que a perda primária de 12,2%, embora 84,85% maior do que no ano de 2019, recuou 43,26% em relação a 2021, enquanto a perda secundária de 24%, ainda bastante significativa, teve uma fraca diminuição em relação a 2021, que registrou 25,7%.

**Atenção especializada**

A fila de espera total dos procedimentos regulados municipais em dezembro de 2022 era de 976.788 solicitações, 48,8% superior à fila do mesmo mês, do ano anterior, considerando que nos anos de 2020 e 2021, a população buscou menos os serviços de saúde para procedimentos não essenciais, em razão do período de pandemia decorrente do corona vírus.

O gráfico 7 abaixo mostra que a fila de espera de procedimentos regulados teve comportamento alterado em relação a 2021, com volta aos números de 2019.

Gráfico 7 – Quantitativo total da fila de espera – procedimentos regulados municipais (janeiro/2019 a dezembro/2022)




Fonte: SEI 079050696 (os dados apresentados pela SMS em 2023, referentes aos anos de 2019-2021, divergem daqueles enviados em 2022 e registrados no Gráfico 7 do TC 03282/2022 – Relatório de Análise da Função Saúde 2021).

Em 2022, a fila para procedimentos regulados aumentou, assim como houve considerável elevação da demanda por consultas para cirurgia, com a retomada total dos atendimentos e crescimento pela busca por atendimento, superando os números anteriores à pandemia.

No entanto, a fila para cirurgias é a que apresenta maior elevação, dobrando a quantidade nos últimos 4 anos. Considerando a média dos anos de 2019 (63.343) e 2022 (109.666), nota-se o aumento de 72,2%. Em relação a 2021, houve o aumento de 29,6%, diante da média de 84.162 cirurgias em fila.

No que diz respeito ao tempo médio de fila de espera para avaliação em consulta médica especializada em 2022, manteve-se a tendência de queda iniciada após o pico de 2021 (109 dias), atingindo em dezembro/2022 aproximadamente 80 dias.

**(3.2) Programa 3026 - Ações e Serviços de Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência**

**Execução física e financeira**

Em 2022, a execução financeira total do Programa 3026 foi de 24,8%, majoritariamente pela execução das atividades. A execução financeira dos projetos do programa foi de 14,2%.

O referido programa contempla diversos projetos, sendo dois os principais: o 1535 – Construção e Implantação de Equipamentos em Atenção Hospitalar e de Urgência

e Emergência e o 1536 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência.

Em 2022, foram implantadas três UPA's: UPA Parelheiros, UPA Dona Maria Antonieta Ferreira de Barros e UPA Jardim Elisa Maria I.

**Atenção hospitalar**

O Município referenciava, em dezembro de 2022, 26 hospitais municipais, incluído o Hospital do Servidor Público Municipal (HSPM), gerido por autarquia própria.

O Departamento de Gestão Hospitalar da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) encaminhou dados de indicadores de 22 HM's, sendo 12 geridos diretamente, o HSPM pela própria autarquia e os demais por meio de parceiras.

As unidades que ficaram sem envio de dados de indicadores são os hospitais Brigadeiro, Capela do Socorro, Lydia Storopolli e Cantareira, que no exercício de 2021 foram adicionados à Rede, no contexto do combate à pandemia da Covid-19.

Os indicadores para análise são: média de leitos operacionais por unidade hospitalar, taxa de ocupação e taxa de mortalidade, para fins de entendimento do panorama da gestão e da qualidade da oferta hospitalar.

Em 2022, nos hospitais municipais registrou-se o total de 3.566 leitos operacionais, assim considerados os leitos em utilização e os passíveis de serem utilizados, ainda que estejam desocupados, incluindo o leito extra que estiver sendo utilizado.

A partir da soma da média do número de leitos operacionais para as unidades hospitalares informadas, aferiu-se uma redução da oferta de leitos operacionais da ordem de 3,4% em 2022/2021 e, comparado ao ano de 2019, houve aumento de 36,8%, justificando essa movimentação pela ampliação da quantidade de leitos no período 2020 e 2021, para enfrentamento da pandemia deflagrada pelo novo coronavírus e, após, significativa redução e abertura de leitos para cirurgia geral e clínica geral, principalmente a partir de 2021.

A taxa de ocupação operacional das 21 unidades hospitalares, em 2022, apresentou a média de 74,5%, taxa que indica uma gestão eficiente dos leitos, exceto unidades que apresentaram subaproveitamento de leitos, a exemplo do HM Josanias Castanha Braga (taxa de ocupação: 23,8) e HM Adib Jatene (taxa de ocupação: 47,6), além de 5 hospitais não retornaram às taxas de 2019.

As taxas de mortalidade institucional dos hospitais da rede municipal, no ano de 2022, recuaram na quase totalidade das unidades em relação às taxas registradas em 2020 e 2021, decorrentes da pandemia.

Em relação aos indicadores de produção (internações, partos e cirurgias), os dados demostram que as internações em leitos cirúrgicos aumentaram 7,6% em 2022 em comparação a 2019 e 29,5% em relação a 2021, podendo ser reflexo da retomada dos atendimentos pós pandemia ou, em parte, do aumento de 8% nos Recursos Humanos do período.

O número de partos apresentou redução em torno de 8,9% na série histórica e 19,7% em comparação a 2021, enquanto a quantidade de internações em 2022 (266.209) cresceu 4,9% em relação a 2021 (253.750), aproximando-se do total de 2019 (261.848).

Ao longo de 2022, houve aumento do número de atendimentos de urgência e emergência, em todos os tipos de estabelecimentos, quando comparado ao ano anterior (2021), com destaque para as Unidades de Pronto Atendimento (UPA), que dobraram a quantidade de atendimentos em relação a 2019 (99,9%) e elevaram 45,6% em relação a 2021.

No total, foram 7.224.398 atendimentos em 2022, representando acréscimo de 8,6% em comparação a 2019 e de 25,6% comparado a 2021 (5.753.055).

Deve-se ressaltar que a quantidade de UPA's em 2022 somava 23, superior às 12 UPAS existentes em 2019. Esse aumento significativo não ocorreu nas unidades AMA 24h e unidades de Pronto Atendimento e Pronto Socorros.

**Variação financeira e indicadores de produção – Programas 3003 e 3026**

Em 2022, os recursos financeiros investidos nos Programas 3003 e 3026 com a produção dos serviços correspondentes no Município, atingiram o montante de 14.236.920.928,46, significando aumento de 14,85% em relação a 2021 (12.395.802.972,27).

Quadro 30 – Recursos financeiros x Indicadores de Produção

| Indicador | 2021 | 2022 | Var. % 22/21 |
|---|---|---|---|
| Recursos financeiros | 12.395.802.972,27 | 14.236.920.928,46 | 14,85% |
| Consultas médicas (UBS, AMA 12 horas, AMA Especialidades, AE próprios, RHC) | 15.272.540 | 17.707.969 | 15,95% |
| Atendimentos de cirurgiões dentistas, fonoaudiólogos, fisioterapeutas geral, psicólogo clínico e terapeutas ocupacionais | 3.244.429 | 4.264.438 | 31,44% |
| Diagnóstico em laboratório clínico, por anatomia patológica e citopatológica, radiologia, mamografia, ultrassonografia, tomografia e endoscopia | 49.012.548 | 56.629.817 | 15,54% |
| Internações | 253.750 | 266.209 | 4,91% |
| Internações em leitos cirúrgicos | 65.103 | 84.319 | 29,52% |
| Partos | 46.564 | 42.416 | -8,91% |
| Atendimentos de urgência e emergência (AMA 24h, Pronto Atendimento, Pronto Socorro e UPA) | 5.753.055 | 7.224.398 | 25,57% |

Fonte: Relatório de Função Saúde do Exercício de 2021; Quadros 20, 21, 28 e 29 deste Relatório.
Obs.: a SMS informa que dados de produção de 2022 são preliminares, visto que podem ser apresentados até 3 meses após sua realização. Em razão da data de fechamento dos relatórios da Função, os dados de 2021 apresentados nesse momento, em 2023, divergem daqueles dados constantes no Relatório de Análise da Função Saúde 2021.

A maior parte dos serviços de saúde igualmente registrou aumento em sua produção (exceto partos), justificado pela elevação do número de unidades de atendimento e um maior investimento e dispêndio com os serviços de saúde levaram a uma maior quantidade de serviços de saúde em 2022.

**Parcerias**

A SMS se utiliza de contratos de gestão, de convênios, de termos de fomento e termos de colaboração para a execução de suas finalidades.

Em 2022, estavam vigentes 30 contratos de gestão, que abrangem parte significativa das unidades da SMS prestadoras de serviços de saúde, evidenciando a política municipal de terceirização desses serviços, realizada mediante parcerias entre a PMSP e essas entidades do terceiro setor.

Neste ano, os valores da execução orçamentária liquidados relacionados aos referidos contratos representaram cerca de 65% do orçamento total da Função Saúde de R$ 16.776.648.264,12 (Quadro 3), resultando que o montante a eles destinado foi de R$ 10.879.421.922,58[3]

Em 2022, estavam vigentes também 16 convênios, 2 termos de fomento e 8 termos de colaboração.

[3] Foi destinado aos Contratos de Gestão no exercício de 2022 o valor de R$ 10.879.421.922,58. Fonte: SMS (SEI 078463621). (p. 4 – fl. 53 – nota de rodapé 43)

Entretanto, os contratos de gestão são os instrumentos de maior relevância para a Função Saúde, consumindo os maiores valores de recursos públicos utilizados na rede municipal de saúde.

**Sistema de Informação**

O então vigente sistema de informação com finalidade de controle dos contratos de gestão, denominado WebSAASS, possui limitações que vêm sendo apontadas pela Auditoria ao longo de seu funcionamento, como a não integração com outros sistemas, inconsistência de parte dos dados e tecnologia desatualizada.

Visando à melhoria do controle interno, foi celebrado o Contrato 196/2022/SMS-1/CONTRATOS, tendo como contratante a empresa BR Gaap Corporation Tecnologia da Informação Ltda., para o desenvolvimento do denominado Sistema Integrado de Controle e Avaliação de Parcerias (SICAP), no âmbito do Projeto Avança Saúde, financiado, parcialmente, por meio de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Controle interno**

As deficiências de controle interno relativas às parcerias têm sido apontadas reiteradamente, tanto nas Análises de anos anteriores da Função Saúde quanto em outras fiscalizações realizadas pela Auditoria.

A SMS tem realizado ações para a mitigação dos atrasos relativos ao controle interno das parcerias e à não realização de acompanhamentos previstos contratualmente e na legislação pelos órgãos competentes. Essas deficiências, porém, atualmente ainda existem e devem continuar sendo monitoradas para a verificação de sua evolução.

**Plano Municipal de Educação Permanente (PLAMEP)**

O Plano Municipal de Educação Permanente (PLAMEP) é o resultado do planejamento coletivo das ações educativas para a Rede de Atenção à Saúde (RAS). Trata-se de um instrumento de gestão constituído pelas prioridades relativas às ações de educação para o trabalho em saúde dos diferentes territórios e regiões do Município, no entanto, não há um sistema integrado unificando os dados dos cursos ofertados, o que gera perda de informações e fragilidade do controle.

**Fiscalizações realizadas**

Diversos procedimentos fiscalizatórios foram instaurados no exercício de 2022, abrangendo análises de licitações, contratos de gestão, execução contratual, contratações diversas, receitas, despesas e políticas adotadas pela SMS durante a pandemia causada

pelo covid-19, restrição de serviços de saúde durante pandemia e sua posterior retomada, Programa Avança Saúde, dentre outros.

**Conclusão sobre os programas analisados**

É possível concluir que, de modo geral, os indicadores de produção e desempenho da Saúde municipal em 2022 apontaram, em sua maioria, para a melhora qualitativa dos índices quando comparados com o exercício anterior. Os níveis de desempenho e produção pré-pandêmicos observados em 2018 e 2019 ainda não foram recuperados.

Permanece a tendência de aumento na participação das parcerias, principalmente contratos de gestão, embora o sistema de controle e avaliação apresente diversas deficiências estruturais, o que mantém o tema como ponto de risco e relevância para futuras fiscalizações.

**CONCLUSÕES - (Item 5 do Relatório de Auditoria – p. 4)**

Com base na análise da execução da Função de Governo Saúde do Município de São Paulo no exercício de 2022, a equipe de Auditoria assim concluiu:

> *5.1. A SMS possuía 1020 estabelecimentos em dezembro de 2022, dentre elas: 469 unidades básicas de saúde, 25 hospitais municipais e 50 unidades de atenção às urgências e emergências. (subitem 1.2.1)*
>
> *5.2. A Função Saúde contou com 103.656 colaboradores, sendo cerca de 75% deles vinculados a parcerias vigentes. (subitem 1.2.2)*
>
> *5.3. Os recursos financeiros liquidados na Função Saúde em 2022 foram de aproximadamente 16,8 bilhões de reais. (subitem 1.2.3)*
>
> *5.4. Houve aumento nominal de 14,56% e aumento real de 6,75% no montante de recursos liquidados entre 2021 e 2022 na Função Saúde. (subitem 1.2.3)*
>
> *5.5. O Fundo Municipal de Saúde foi o órgão com maior utilização dos recursos. (subitem 1.2.3)*
>
> *5.6. Em relação ao Programa de Metas 2021-2024, foi publicado documento de Alteração Programática em 18.04.23, o qual modificou o programa para adicionar duas metas relacionadas à Função Saúde, além de aumentar o quantitativo de algumas metas que já existiam. (subitem 1.2.4.1)*
>
> *5.7. O cumprimento das metas do Programa de Metas 2021-2024 alcançou um resultado positivo em 2022, com cumprimento de 100% de duas das 9 metas (metas 08 e 65), além de um cumprimento razoável das outras metas, considerando que o plano se encontra na metade de seu período. (subitem 1.2.4.1)*

*5.8. O Programa de Metas 2021-2024 possui falhas que dificultam o planejamento e prejudicam o controle (subitem 1.2.4.1.1)*

*5.9. O cumprimento das metas parciais do Plano Municipal de Saúde foi de 73,8% em 2022. (subitem 1.2.4.3)*

*5.10. O cumprimento das ações da Programação Anual de Saúde teve uma média de 7,7 (de 0 a 10) em 2022. (subitem 1.2.4.3)*

*5.11. O Relatório de Função de Governo previsto no art. 5º da Resolução nº 16/2020 foi entregue tempestivamente e com o conteúdo mínimo exigido. (subitem 1.3)*

*5.12. O programa "Ações e Serviços de Saúde", que historicamente abrangia todos os serviços da Função Saúde foi, em 2022, subdividido em dois programas: "3003 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidade e Vigilância" e "3026 - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência. (item 3)*

*5.13. Em relação ao programa 3003, o PPA 2022-2025 teve uma realização financeira de 35,6% do planejado para o quadriênio. (subitem 3.1.1)*

*5.14. O total de equipes completas de saúde da família apresentou aumento de 17,63% em 2022 em relação a 2019 e a taxa de cobertura da ESF aumentou 17,98% entre 2019 e 2022. Entre 2021 e 2022, esse crescimento foi de 1,05%. 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)*

*5.15. O tempo médio de atendimento na Atenção Básica aumentou significativamente em 2022, tanto para consultas médicas quanto para consultas com profissionais não médicos. O aumento no tempo de espera pode ser atribuído à retomada total dos atendimentos e procedimentos, no entanto, a média da quantidade de vagas ofertadas na Atenção Básica aumentou 17,9% em relação a 2021, mas ainda não chegou aos números pré-pandêmicos. (subitem 3.1.2.1)*

*5.16. Após aumento significativo em 2020, a perda primária apresentou grande recuo (43,26%) em 2022, contudo ainda insuficiente para recuperar os parâmetros pré-pandêmicos. Comportamento distinto foi observado quanto à perda secundária, que recuou somente 6,61% em 2022, retornando a níveis inferiores aos pré-pandêmicos, que estavam bem distantes do desejável. (subitem 3.1.2.1)*

*5.17. Na Atenção Especializada, houve crescimento de 12,7% da fila, considerando exames, consultas de acesso e consultas para cirurgia. Considerando a série história, constatasse que a fila de espera por cirurgia cresceu 72,2%. (subitem 3.1.2.2)*

*5.18. Quanto ao número de consultas médicas por estabelecimento, com exceção das UBS, todos os tipos de estabelecimento sofreram redução de consultas em comparação a 2019. Em média, na variação 2022/2021, as consultas médicas*

*aumentaram, aproximadamente, 16% em todos os tipos de estabelecimento analisados, salvo AMA 12 horas, que teve um incremento um pouco menor em comparação ao ano anterior (10,9%). (subitem 3.1.3.1).*

*5.19. Os exames de imagem e clínicos apresentaram aumento na produção em 2022 se comparados ao ano anterior, com exceção do diagnóstico por tomografia, que teve um decréscimo de 2,1%. Na análise histórica, destacam-se os exames de endoscopia, distantes 19,1% dos números de 2019 (subitem 3.1.3.3)*

*5.20. Em relação ao programa 3026, o PPA 2022-2025 teve uma realização financeira de 24,8% do planejado para o quadriênio. (subitem 3.2.1)*

*5.21. A partir da soma da média do número de leitos operacionais para as unidades hospitalares informadas, houve diminuição na oferta de leitos operacionais da ordem de -3,4% em 2022; e aumento de 36,8% em comparação com o ano de 2019. (subitem 3.2.2.1)*

*5.22. Das 19 unidades hospitalares com dados disponíveis para os dois últimos exercícios, foram observadas variações bem discrepantes no número de leitos operacionais quando comparados a 2021 (de -41,1% a +45,6%). (subitem 3.2.2.1)*

*5.23. Quanto à taxa de ocupação operacional, comparando-se com os dados de 2019, 5 das 17 unidades hospitalares com dados disponíveis para comparação não retornaram aos níveis do cenário pré-pandêmico. (subitem 3.2.2.2)*

*5.24. Das 17 unidades hospitalares que puderam ter a análise histórica analisada, por conta da disponibilidade de dados, verifica-se que somente em 6 delas a taxa de mortalidade institucional está igual ou inferir àquela apresentada em 2019. (subitem 3.2.2.3)*

*5.25. No que se refere aos serviços hospitalares, as internações em leitos cirúrgicos aumentaram 7,6% em 2022 em comparação com 2021. Os partos apresentaram redução de 19,7% na série histórica e 8,9% em comparação a 2021. O número de internações cresceu 4,9% em relação a 2021. (subitem 3.2.3.1)*

*5.26. Em 2022, os atendimentos de urgência e emergência nas UPAs cresceram 45,6% em relação ao ano anterior; e 99,9% em relação a 2019. Ressalta-se que a quantidade de Unidades de Pronto Atendimento aumentou 92% de 2019 a 2022. (subitem 3.2.3.2)*

*5.27. Está em processo de implantação o novo sistema de controle de parcerias, denominado Sistema Integrado de Controle e Avaliação de Parcerias (SICAP). (subitem 3.4.3)*

*5.28. As análises das prestações de contas relativas às parcerias para a execução dos serviços de saúde ainda não estão sendo feitas tempestivamente, porém, a SMS tem planejado e efetuado ações para a resolução da questão (subitem 3.4.4)*

*5.29. Quanto ao PLAMEP, verifica-se que a SMS ainda não tem um sistema informatizado para controle dos cursos oferecidos, o que dificulta o controle de sua implementação. (subitem 3.5)*

E por fim apresentou as infringências e propostas de encaminhamento, sem prejuízo de determinações exaradas em processos específicos referentes ao exercício de 2022, relacionados à SMS.

> ***6. INFRINGÊNCIAS E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS (item 6 do relatório – peça 4)***
>
> ***6.1. Infringências***
>
> *6.1.1. Parte das metas da Função Saúde no Programa de Metas 2021-2024 não está regionalizada ou foi elaborada de forma inadequada. (subitem 1.2.4.1.1) (SMS)*
> *Dispositivo legal não observado: Art. 69-A da LOM-SP.*
>
> ***6.2. Propostas de recomendações***
>
> *Recomendar à SGM e SMS, que avaliem a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:*
>
> *6.21. 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 1.2.4.1.1)*
>
> *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 1.2.4.1.1) Recomendar à SMS, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:*
>
> *6.2.3. Finalizar as ações necessárias para a melhoria do controle interno sobre as parcerias com vistas a sanar as deficiências estruturais que tem ocasionado impropriedades nos últimos anos, 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 3.4)*
>
> ***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 fornecidos para elaboração deste relatório, em relação aos apresentados no Relatório de Função de 2021, o que prejudica a sua aferição e comparabilidade. (subitens 3.1 e 3.2)*
>
> *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 3.5)*

Oficiados para ciência e manifestação quanto ao teor do Relatório Função Saúde-2022, a SMS encaminhou resposta (peças 14/15), enquanto o responsável deixou transcorrer “in albis” o prazo regimental.

Analisados os esclarecimentos prestados pela Pasta, a **Secretaria de Controle Externo** conclui, à peça 21, que a documentação acrescida, embora exponha providências em curso adotadas pela Origem, não trouxe elementos e soluções concretas que alterassem o quanto apurado, motivo pelo qual ratificou as conclusões, infringências, propostas de recomendações e propostas de ciência constantes do Relatório de Análise de Função de Governo - Função Saúde - Exercício de 2022 (peça 4, fls. 62/67), entendimento mantido pela equipe de Auditoria à peça 40, após apresentação de esclarecimentos complementares da SMS, peça 34.

Pronunciando-se sobre a matéria, a **Assessoria Jurídica** (peças 42/43) destacou pontos relevantes, tanto em relação às falhas detectadas na Função Saúde 2022 quanto às melhorias informadas pela Origem para saná-las, contudo, considerando-as incompletas para a efetividade do controle interno e melhoria da gestão de indicadores. Por fim, entendeu que o presente processo estava em condições de ser submetido à apreciação superior para as deliberações consideradas pertinentes.

A **Procuradoria da Fazenda Municipal** (peça 47) destacou que as informações da SMS demonstram o esforço administrativo de corrigir qualquer dificuldade de cumprimento da função em exame e opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada.

A **Secretaria Geral** (peças 69/70) acompanhou as análises da Auditoria, destacando a melhora dos indicadores em relação ao exercício anterior e entendeu que os objetivos da auditoria foram cumpridos, reunindo os autos condições de serem submetidos ao conhecimento do Nobre Conselheiro Relator, sem embargo das recomendações e determinações consideradas pertinentes.

**É o relatório**.

## VOTO

1. Trata-se de procedimento fiscalizatório que tem por finalidade avaliar a **Função Governo Saúde** relativa ao **exercício de 2022**, com base nos resultados alcançados pelo Município durante o período, pautada no Relatório da Função de Governo, encaminhado pela Prefeitura Municipal de São Paulo e na legislação específica aplicável.

2. Os serviços de saúde são realizados, majoritariamente, nos estabelecimentos da SMS que, em dezembro de 2022, somavam 1020 estabelecimentos,

entre eles 469 unidades básicas de saúde, 25 hospitais municipais e 50 unidades de atenção às urgências e emergências.

3. No âmbito dos recursos humanos, os serviços de saúde da SMS contavam, em dezembro de 2022, com 103.656 colaboradores, 9.130 funcionários a mais em comparação a dezembro de 2021, mantendo-se a preponderância de profissionais vinculados a parcerias vigentes, atingindo o percentual de 75,7%, (78.463).

4. Os recursos financeiros liquidados na Função Saúde em 2022 foram de R$ 16,776 bilhões de reais (quadro 7 do RAF), aumento nominal de 14,56% e aumento real de 6,75% no montante de recursos liquidados entre 2021 e 2022 na Função Saúde, sendo que o Fundo Municipal de Saúde – FMS, utilizou o maior volume de recursos (97,61%), o Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM (2,35%) e o Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD (0,04%).

5. O programa "Ações e Serviços de Saúde", que historicamente abrangia todos os serviços da Função Saúde, no PPA 2022-2025, foi subdivido em dois programas: o "**3003** - Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidade e Vigilância" e o "**3026** – Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência", os quais, juntamente com o "3024 – Suporte Administrativo", figuram como os principais programas neste PPA.

Quadro 7 – Execução Orçamentária de 2022 (Em R$)

| Programas de Governo | | LOA aprovada (A) | LOA atualizada (B) | Empenhado (C) | Liquidado (D) | Execução % E = (D/A) | % s/ Total (D) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3003 | Ações e Serviços da Saúde em Atenção Básica, Especialidades e Vigilância | 5.996.942.054,00 | 9.205.125.040,90 | 8.831.111.102,81 | 8.472.107.499,73 | 141,3% | 50,5% |
| 3026 | Ações e Serviços da Saúde em Atenção Hospitalar e de Urgência e Emergência | 6.138.865.862,00 | 6.405.645.665,87 | 6.058.654.026,98 | 5.764.813.428,73 | 93,9% | 34,4% |
| 3024 | Suporte Administrativo | 2.590.020.047,00 | 2.608.903.316,75 | 2.574.177.136,75 | 2.497.005.525,15 | 96,4% | 14,9% |
| **Subtotal** | | **14.725.827.963,00** | **18.219.674.023,52** | **17.463.942.266,54** | **16.733.926.453,61** | **113,6%** | **99,7%** |
| Outros[1] | | 74.949.415,00 | 59.779.470,05 | 45.761.888,77 | 42.721.810,51 | 57,0% | 0,3% |
| **Total** | | **14.800.777.378,00** | **18.279.453.493,57** | **17.509.704.155,31** | **16.776.648.264,12** | **113,3%** | **100,0%** |

Fonte: Sistema Ábaco, acesso em 14.04.22.
[1]Outros programas: 3004 - Benefícios e Previdência de Funcionários; 3006 - Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 3011 - Modernização Tecnológica, Desburocratização e Inovação do Serviço Público; 3026 - Ações e Serviços da Saúde Animal.
Foram liquidados cerca de R$ 16,7 bilhões na Função Saúde em 2022.

(Fonte: peça 4 – TC/001322/2023)

6. O programa **3003**, o mais representativo em relação às despesas da Pasta, concentrou 50,5% do valor liquidado na Função Saúde em 2022 e no PPA 2022-2025 teve uma realização financeira de 35,6% do planejado para o quadriênio.

7. E o programa **3026**, com execução conforme o planejado, concentrou 34,4% do valor liquidado e uma realização financeira de 24,8% do planejado para o quadriênio (PPA 2022-2025) passando a figurar como o segundo programa de maior importância, em termos de recursos, na Função Saúde em 2022.

8. A SMS para a execução de suas finalidades, utiliza-se de contratos de gestão - que abrangem parte significativa das unidades da SMS prestadoras de serviços de saúde – bem como de convênios, de termos de fomento e de termos de colaboração, evidenciando a política municipal de terceirização desses serviços, realizada mediante parcerias entre a PMSP e as entidades do terceiro setor.

9. Em 2022, os valores da execução orçamentária liquidados relacionados aos 30 contratos de gestão vigentes, representaram cerca de 65% do orçamento total da Função Saúde de R$ 16.776.648.264,12, resultando que o montante a eles destinado foi de R$ 10.879.421.922,58[4], o que demonstra serem os instrumentos de maior relevância para a Função Saúde e os que consomem os maiores valores de recursos públicos utilizados na rede municipal de saúde.

10. Quanto aos instrumentos de planejamento da Função, para o Programa de Metas 2021-2024, foi publicado documento de Alteração Programática em 18.04.23, o qual modificou o programa para adicionar duas metas relacionadas à Função Saúde, além de aumentar o quantitativo de algumas metas que já existiam, cujos resultados indicam uma evolução significativa em 2022, com algumas metas já tendo sido alcançadas (as metas 08 e 65 com a implantação dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) previstos e do Hospital Veterinário), embora o programa ainda possua mais dois anos de vigência.

11. As metas[5] 02, 05 e 06 são os maiores pontos de atenção, exigindo um cumprimento significativo para os últimos dois anos do programa, quais sejam:

> *Meta 02: Percentual de Unidades Básicas de Saúde com prontuário eletrônico implantado – meta final: 100%*
>
> *Meta 05: Número de serviços implantados e em funcionamento – meta final: 16*
>
> *Meta 06: Proporção das vacinas selecionadas com a cobertura preconizada de 95% (Poliomielite, Pneumocócica 10-valente, Pentavalente, Tríplice Viral – (SCR) e Consolidado) – meta final: 95%*

[4] Fl. 53 de peça 4 "Foi destinado aos Contratos de Gestão no exercício de 2022 o valor de R$ 10.879.421.922,58. Fonte: SMS (SEI 078463621)".

[5] Meta 02: Percentual de Unidades Básicas de Saúde com prontuário eletrônico implantado – meta final: 100%
Meta 05: Número de serviços implantados e em funcionamento – meta final: 16
Meta 06: Proporção das vacinas selecionadas com a cobertura preconizada de 95% (Poliomielite, Pneumocócica 10-valente, Pentavalente, Tríplice Viral – (SCR) e Consolidado) – meta final: 95%

12. O Programa de Metas 2021-2024 possui falhas que dificultam o planejamento e prejudicam o controle (subitem 1.2.4.1.1) devido às seguintes razões:

> • *As metas 5 e 8 estão regionalizadas por região, e não por subprefeitura; as metas 9 e 65 não apresentam regionalização, embora tenham um objeto que possibilite esse aspecto. Essas metas contrariam o art. 69-A da LOM-SP.*
>
> • *As metas não possuem objetivos parciais ou intermediários para períodos mais curtos do que os 4 anos do plano, dificultando o controle externo e social no período de vigência do programa.*
>
> • *Algumas iniciativas não são mensuráveis, uma vez que não apresentam indicadores objetivos atrelados, o que impossibilita seu controle*.

13. No tocante ao Plano Municipal de Saúde 2022-2025, considerando o ano de 2022 seu primeiro ano de vigência, houve cumprimento de 73,8% das metas parciais previstas para 2022 e média de cumprimento das ações programadas na Programação Anual de Saúde em 7,7 (em um índice de 0 a 10).

14. Em relação aos indicadores de desempenho no ano de 2022, da Função Saúde, comparados aos do ano de 2019, demonstram a progressiva recuperação de indicadores que apresentaram declínio durante 2020 e 2021, em virtude da vigência de situação de emergência sanitária decorrente do covid-19, quando a população buscou menos os serviços de saúde para exames preventivos.

15. No âmbito da Atenção Básica, tem-se como prioritária a Estratégia Saúde da Família (ESF), e o número de equipes completas de saúde da família apresentou aumento de 17,63% em 2022 em relação a 2019 e a taxa de cobertura da ESF (Estratégia Saúde da Família) aumentou 17,98% entre 2019 e 2022. Entre 2021 e 2020, esse crescimento foi de 1,47%. 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.

16. Entretanto, a Auditoria observou divergência do número de equipes verificado em 2022, posto que de acordo com a SMS, o Município de SP ganhou 54 equipes Saúde da Família desde 2020, enquanto o Relatório de Execução Anual 2022 do Programas de Metas 2021-2024 registra o ganho de 73 equipes no mesmo período.

17. A taxa de cobertura da Atenção Básica sofreu discreto aumento de 2021 para 2022 de 0,56%, entretanto, atingindo 71,20% de cobertura.

18. Todavia, o tempo médio de atendimento na Atenção Básica aumentou significativamente em 2022, tanto para consultas médicas quanto para consultas com profissionais não médicos. O aumento no tempo de espera pode ser atribuído à retomada total dos atendimentos e procedimentos, no entanto, a média da

quantidade de vagas ofertadas na Atenção Básica aumentou 17,9% em relação a 2021, mas ainda não chegou aos números pré-pandêmicos.

19. A quantidade de atendimentos realizados está relacionada não somente à quantidade de profissionais ou de vagas disponibilizadas, mas, também, ao gerenciamento dessas vagas.

20. Após aumento significativo em 2020, a perda primária apresentou grande recuo (43,26%) em 2022, contudo ainda insuficiente para recuperar os parâmetros pré-pandêmicos. Comportamento distinto foi observado quanto à perda secundária, que recuou somente 6,61% em 2022, retornando a níveis inferiores aos pré-pandêmicos, que estavam bem distantes do desejável.

21. A quantidade de consultas agendadas e não efetivadas em 2022, ainda é bastante significativa (24%). Historicamente, a perda secundária se mantém, em média, em 27% e a manutenção desse percentual pode indicar a necessidade de adequação da gestão de vagas, a fim de minimizar perdas, e ampliar a garantia do acesso à Saúde.

22. Na Atenção Especializada, houve crescimento de 12,7% da fila de espera para procedimentos regulados relativos a exames, consultas de acesso, bem como a espera por consultas para cirurgia. Dentro da série história, constata-se que a fila de espera por cirurgia cresceu 72,2%, duplicando a quantidade de pessoas aguardando, nos 4 últimos anos.

23. Quanto ao número de consultas médicas por estabelecimento, com exceção das UBS, todos os tipos de estabelecimento sofreram redução de consultas em comparação a 2019. Em média, na variação 2022/2021, as consultas médicas aumentaram, aproximadamente, 16% em todos os tipos de estabelecimento analisados, salvo AMA 12 horas, que teve um incremento um pouco menor em comparação ao ano anterior (10,9%).

24. Os exames de imagem e clínicos apresentaram aumento na produção em 2022 se comparados ao ano anterior, com exceção do diagnóstico por tomografia, que teve um decréscimo de 2,1%.

25. Em 2022, os hospitais municipais registraram o total de 3.566 leitos operacionais, assim considerados os leitos em utilização e os passíveis de serem utilizados, ainda que estejam desocupados, incluindo o leito extra que estiver sendo utilizado.

26. A partir da soma da média do número de leitos operacionais para as unidades hospitalares informadas, aferiu-se uma redução da oferta de leitos operacionais da ordem de 3,4% em 2022/2021 e, comparado ao ano de 2019, houve aumento de 36,8%, justificando essa movimentação pela ampliação da quantidade de leitos no período 2020 e 2021, para enfrentamento da pandemia deflagrada pelo novo coronavírus e, após,

significativa redução e abertura de leitos para cirurgia geral e clínica geral, principalmente a partir de 2021.

27. A taxa de ocupação operacional das 21 unidades hospitalares, em 2022, apresentou a média de 74,5%, taxa que indica uma gestão eficiente dos leitos, exceto poucas unidades que apresentaram subaproveitamento de leitos, ressaltando, que das 19 unidades hospitalares com dados disponíveis para os dois últimos exercícios, foram observadas variações bem discrepantes no número de leitos operacionais quando comparados a 2021 (de -41,1% a +45,6%).

28. O número de internações cresceu 4,9% em relação a 2021 e os atendimentos de urgência e emergência nas UPA's cresceram 45,6% em relação ao ano anterior; e 99,9% em relação a 2019.

29. No que se refere aos serviços hospitalares, as internações em leitos cirúrgicos aumentaram 7,6% em 2022 em comparação com 2021. Os partos apresentaram redução de 19,7% na série histórica e 8,9% em comparação a 2021, frisando que a quantidade de Unidades de Pronto Atendimento aumentou 92% de 2019 a 2022.

30. As taxas de mortalidade institucional dos hospitais da rede municipal, no ano de 2022, recuaram na quase totalidade das unidades em relação às taxas registradas em 2020 e 2021, decorrentes da pandemia.

31. Em 2022, estava em desenvolvimento Sistema Integrado de Controle e Avaliação de Parcerias (SICAP) visando melhorar a informação e controle sobre as parcerias da saúde, em substituição ao sistema WebSAASS, com limitações de funcionamento como a não integração com outros sistemas, inconsistência de parte dos dados e tecnologia desatualizada. Embora tenham sido realizados importantes avanços de controle e existam ações para a melhoria do sistema de controle das parcerias, ainda persistem falhas de controle e necessitam de constante monitoramento.

32. Além do sistema de informação para controle apresentar falhas, as análises das prestações de contas relativas às parcerias para a execução dos serviços de saúde ainda não estão sendo feitas tempestivamente, porém, a SMS tem planejado e efetuado ações para a resolução da questão.

33. Quanto ao Plano Municipal de Educação Permanente - PLAMEP, verifica-se que a SMS ainda não tem um sistema informatizado para controle dos cursos oferecidos, o que dificulta o controle de sua implementação e sem um não há um sistema integrado unificando os dados dos cursos ofertados, o que gera perda de informações e fragilidade do controle, tal como constatado na Análise da Função Saúde 2021.

34. Os esclarecimentos prestados pela SMS indicaram as providências que têm sido adotadas para eliminar as falhas constatadas, mostrando-se, entretanto incompletas e que demandam efetivação, além de apontar medidas de competência da Secretaria Municipal de Gestão, motivos pelos quais permanecem pertinentes a totalidade das propostas de encaminhamentos formuladas pela auditoria.

35. Por fim, importa mencionar que a Assessoria Jurídica, a Procuradoria da Fazenda e a Secretaria Geral entenderam que os objetivos da auditoria foram cumpridos e que está em condições de ser apreciada pelo Pleno.

36. Ressalta-se o quanto manifestado pela **Procuradoria da Fazenda Municipal,** no sentido de que as informações trazidas nos autos pela Secretaria Municipal da Saúde demonstravam o esforço administrativo de corrigir qualquer dificuldade de cumprimento da função em exame, aspecto relevante que vai ao encontro da consideração da **Secretaria Geral,** que destacou a melhora dos indicadores em relação ao exercício anterior.

37. Diante de todo o exposto, com fundamento nos pareceres da Secretaria de Controle Externo, da Assessoria Jurídica, da Secretaria Geral e da Procuradoria da Fazenda Municipal, os quais acrescento às razões de decidir, **CONHEÇO** da presente auditoria para **FINS DE REGISTRO** vez que cumpriu seus objetivos.

38. **ACOLHO** a infringência consignada pela Auditoria no item 6.1[6] do relatório (peça 4).

39. No que tange às propostas de recomendações propostas no item 6.2 do relatório[7]:

39.1 **Acolho os** itens 6.2.2 e 6.2.3;

[6] Parte das metas da Função Saúde no Programa de Metas 2021-2024 não está regionalizada ou foi elaborada de forma inadequada. (subitem 1.2.4.1.1) (SMS). Dispositivo legal não observado: Art. 69-A da LOM-SP.

[7] 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 1.2.4.1.1)
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 1.2.4.1.1) Recomendar à SMS, que avalie a sugestão de adotar os seguintes procedimentos:
6.2.3. Finalizar as ações necessárias para a melhoria do controle interno sobre as parcerias com vistas a sanar as deficiências estruturais que tem ocasionado impropriedades nos últimos anos, 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 3.4)

39.2 **Deixo de apreciar** nestes autos o item 6.2.1, tendo em vista que o assunto está sendo tratado no TC/02776/2025, sob a égide da estrutura do Programa de Metas 2025/2028 e as correspondentes ações estratégicas nele previstas em substituição às iniciativas (vide peça 4 do citado TC).

40. **Acolho** as propostas de ciência constantes do item 6.3[8] do RAF.

41. Quanto às determinações de exercícios anteriores não atendidas, deixo de apreciá-las neste julgamento, tendo em vista serem objeto de análise no TC/002776/2025.

42. DETERMINO o envio de cópias do Relatório da Auditoria, do Relatório/Voto e do Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, ao Secretário Municipal da Saúde, e à Controladoria Geral do Município.

43. Após, cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

**EDUARDO TUMA**
**CONSELHEIRO RELATOR**

[8] **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 fornecidos para elaboração deste relatório, em relação aos apresentados no Relatório de Função de 2021, o que prejudica a sua aferição e comparabilidade. (subitens 3.1 e 3.2) 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 3.5)



Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 26/11/2025 09:26:04 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo