TC nº 72-001.752.07-92

INSPEÇÃO. ORDEM DE SERVIÇO. SMS. Verificação da situação atual no Ambulatório. CONHECIDA. Votação unânime.

Relatório e voto englobados TCs: 72.000.559.07-07 e 72.001.751.07-20.

2.568ª Sessão Ordinária

Transitado em julgado em: 23.08.2011.

TCs citados: 72.001.974.08-03, 72.002.308.08-39.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados englobadamente com os TC's 72.000.559.07-07 e 72.001.751.07-20, e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ANTONIO CARLOS CARUSO.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada no Ambulatório de Especialidades Guaianases, uma vez que teve o seu escopo alcançado.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, considerando que as questões referentes ao citado ambulatório foram solucionadas, em deixar de exarar qualquer determinação.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão ao Excelentíssimo Senhor Prefeito e à Câmara Municipal de São Paulo, por intermédio de sua Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, EURÍPEDES SALES e ROBERTO BRAGUIM.

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda "ad hoc" MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 20 de julho de 2011.

EDSON SIMÕES
Presidente.

ANTONIO CARLOS CARUSO
Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

Em julgamento as auditorias realizadas no âmbito da Secretaria Municipal da Saúde, objetivando verificar as condições de atendimento aos usuários e a presença física dos profissionais nas unidades de saúde.

As equipes técnicas visitaram 71 (setenta e uma) unidades de saúde, incluindo todos os Pronto-Socorros Municipais, em um total de 27 (vinte e sete) unidades, 21 (vinte e um) Ambulatórios de Especialidades e 23 Unidades Básicas de Saúde, sendo estas selecionadas pela sua proximidade a um Pronto-Socorro Municipal ou a um Ambulatório de Especialidade que seria visitado.

No **TC nº 559.07-07**, em síntese, a Auditoria constatou, por amostragem, a precariedade das condições de atendimento ao usuário, incluindo as instalações físicas, equipamentos, medicamentos e quadro de pessoal.

Durante o período inspecionado foi registrada uma média de 16% (dezesseis por cento) de ausências de profissionais médicos, sendo a maior parte delas na região sul do Município.

Dentre as impropriedades relatadas, duas especificamente, referentes ao Pronto Socorro Municipal Dona Maria Antonieta Ferreira de Barros e ao Ambulatório de Especialidades Guaianases, foram destacadas para análises apartadas, originando a autuação dos **TC's 1.751.07-20 e 1.752.07-92**, respectivamente.

Intimado, o Secretário Municipal de Saúde esclareceu que a precariedade nas condições de atendimento/recursos humanos estava ligada a uma série de fatores, entre eles, próprio processo de reestruturação do sistema de saúde, com o início da formação das autarquias e definição do Quadro de Pessoal, até as dificuldades enfrentadas na contratação e manutenção dos médicos nos atendimentos, fato este ligado ao fator salarial.

Justificou a ausência dos profissionais em algumas unidades visitadas e, sobre "a cobertura para profissionais médicos que necessitam de ausências justificadas, como férias, abonos ou licenças", esclareceu que a partir da edição da Lei 14.257/06, todas as autarquias foram contempladas com plantões extras visando a cobertura dos profissionais enquadrados em tal situação.

Sobre as condições precárias das unidades inspecionadas apresentou a relação dos investimentos e reformas em andamento para melhorar a qualidade de atendimento aos usuários.

Em nova manifestação, a Coordenadoria IV salientou que a Pasta não se manifestou sobre a precariedade das condições físicas, a falta de equipamentos e medicamentos e, muito menos, sobre a quantidade insuficiente de médicos.

Acrescentou que o posicionamento da área técnica encaminhado refere-se exclusivamente ao processo de informatização em andamento nas unidades de saúde.

Intimada novamente por sugestão do Órgão Fazendário, a Origem informou que foram adotadas providências para suprir a insuficiência de profissionais, como a contratação por emergência, aumento de plantões, abertura de concurso público para as carreiras de médico, enfermeiro e auxiliar de enfermagem, assim como, a criação de novo plano de cargos, carreiras e salários dos servidores do quadro dos profissionais da saúde.

Em manifestação conclusiva, a Coordenadoria IV constatou a abertura de concursos públicos para a contratação de profissionais da saúde e a tramitação de expediente solicitando autorização para nomeação de 774 (setecentos e setenta e quatro) médicos, 350 (trezentos e cinquenta) enfermeiros e 1343 (mil, trezentos e quarenta e três) auxiliares de enfermagem.

Com relação aos Planos de Carreira e Salários, destacou que a reorganização do quadro de servidores foi realizada pela Lei nº 14.713, publicada em 05/04/08.

Quanto à falta de medicamentos informou que a Pasta anunciou medidas para a melhoria dos processos de reposição dos mesmos por meio do Sistema GSS.

Ressaltou que não houve manifestação sobre a precariedade das condições físicas e a falta de equipamentos.

Conclusivamente, o Órgão Fazendário argüiu que o objetivo da auditoria restou atendido em sua maior parte, possibilitando, inclusive, o conhecimento do presente, ou, alternativamente, o prosseguimento da instrução para que sejam aclarados os aspectos pendentes.

Sobre o TC 1.751.07-20, observa-se que, no relatório da auditoria feito no TC 559.07-07, constou indevidamente, no item 3.2.2, o nome do Pronto Socorro Augusto Gomes de Mattos e não aquele onde ocorreram os fatos, ou seja, o Pronto Socorro Dona Maria Antonieta Ferreira de Barros.

Dentre os fatos constatados em março de 2007, a equipe técnica fez constar a seguinte situação de irregularidade:

Na mesma área física do PSM D. Maria Antonieta F. de Barros, foi instalada, em 2005, uma unidade de Atendimento ambulatorial – AMA,

parceria do Governo do Estado com a SMS. No AMA, a participação do Estado é somente com relação ao fornecimento de mão-de-obra para atendimento aos usuários.

O pronto-socorro atende urgência/emergência 24 hs/dia, de segunda a segunda, sendo o seu maior movimento posteriormente ao encerramento do atendimento do AMA, que é às 19:00 hs. Além disso, existem pacientes internados já há algum tempo por falta de vagas na rede hospitalar.

Constatamos que 2 (dois) médicos constavam das escalas de atendimento do AMA e do PS ao mesmo tempo: Dra. Alessandra de Souza Cunha (quarta-feira, das 07:00 às 19:00 hs) e Dr. Pedro Nunes da Silva (quinta-feira, das 07:00 às 19:00 hs). Tal fato evidencia irregularidade na escala dos profissionais médicos.

Constatamos que, 2 (dois) médicos que deveriam estar de plantão no horário de nossa visita no PSM, das 14:00 às 16:00 hs do dia 02/03/07, 1 (um) se encontrava disponível para atendimento e o outro, Dr. Ruggiero Di Giaimo, apresenta, em sua folha de presença, entrada às 13:00 hs e saída às 15:00 hs, cumprindo, portanto, carga horária inferior ao formalmente estabelecido e deixando a enfermagem sem acompanhamento médico por período suficiente. Tal fato compromete, inevitavelmente, a boa prestação de serviços na rede municipal.

Em junho de 2007, em nova visita, a equipe técnica constatou que não mais havia sobreposição de horário de trabalho na escala de médicos que possuíam vínculos com o Pronto-Socorro e com o AMA, contrariamente ao que foi apontado na inspeção anterior, o que demonstra que houve regularização das escalas dos profissionais.

Quanto ao registro do horário de entrada e saída do Dr. Ruggiero Di Giaimo confirmou-se o apontado na inspeção anterior.

Verificou-se que ele constava na escala de plantão do Pronto-Socorro, no turno dia, as segundas, terças e sextas-feiras. E, no período de 04 a 11 de junho/2006, constatou-se que esse profissional permanecia na unidade por curto período em cada dia designado para seu plantão, no restante do tempo, ficava à disposição podendo ser contatado por telefone pela equipe de enfermagem do Pronto-Socorro ou pela equipe Atendimento Médico Ambulatorial.

Constatou-se descontos na folha de pagamento do mencionado médico referente ao período em que ele não estava disponível para atender na unidade.

Intimada, a Origem ofereceu os esclarecimentos necessários e informou que o médico Ruggiero Di Giaimo solicitou a rescisão do seu contrato de emergência a partir de 15/08/07 e que não mais pertencia ao quadro de funcionários da Autarquia Hospitalar Municipal Regional Sudeste (fls. 49).

Em nova manifestação, a Coordenadoria IV entendeu que as irregularidades apontadas foram corrigidas.

Este processo, por determinação do então Conselheiro Relator Edson Simões passou a acompanhar o TC nº 559.07-07.

Outra irregularidade apontada no TC nº 559.07-07 refere-se ao Ambulatório de Especialidade Guaianases que foi cuidada no TC 1.752.07-92, o qual continuou na relatoria do Conselheiro Relator Edson Simões, sendo, há pouco, redistribuído para mim.

No período anterior a março de 2007 foi registrado o seguinte:

O ambulatório foi totalmente readaptado para absorver o AMA de Guaianases no andar inferior, sendo aquele equipamento totalmente independente deste, gerando, assim, conflitos com os profissionais do ambulatório.

Foi encontrada uma situação irregular da Folha de Frequência Individual da Coordenadora, Sra. Mary Therese Moreno, que possui dois vínculos: o primeiro, como servidora municipal, gerente da unidade no horário das 07:00 às 16:00 hs e o segundo como médica pediatra da mesma unidade, no horário 16:15 às 20:15 hs.

Ocorre que o horário de atendimento do ambulatório é das 7:00 às 19:00 hs não alcançando, assim, o horário desta profissional.

Também não foi localizada a agenda de marcação de consulta desta médica.

Da visita realizada em junho de 2007, constatou-se que a médica Mary Therese Moreno possuía vínculo com a Prefeitura de São Paulo e estava exercendo a função de Coordenação do Ambulatório de Especialidade/AMA Guaianases, com jornada de oito horas diárias, das 07:00 às 16:00 hs, com uma hora de intervalo para o almoço. E, também possuía vínculo com o Estado, lotada na Supervisão de Saúde de Itaquera, exercendo sua função também na mesma unidade Ambulatorial Guaianases, com expediente diário de quatro horas, das 16:15 às 20:15.

Ocorre que, tanto o Ambulatório de Especialidade/AMA Guaianases, como a Supervisão de Saúde de Itaquera possuem horários oficiais de expediente das 07:00 às 19:00 hs, de segunda à sexta-feira. Desta forma, a referida servidora possuía na sua Folha de Frequência Individual, diariamente, uma hora e quinze minutos, além do expediente das unidades de sua lotação.

A justificativa oferecida pela servidora foi a de que não utilizava o horário disponível para o seu almoço, permanecendo em atividade durante todo o expediente das unidades.

O Coordenador Regional de Saúde Leste esclareceu que a servidora gerenciava administrativamente o Ambulatório Especialidade e o Atendimento Médico Ambulatorial, portanto necessitava ficar além do fechamento oficial da unidade, ou seja, até às 20h15min, logo, cumpria sua jornada de trabalho estadual e mantinha suas atribuições gerenciadoras junto à unidade de saúde.

Esclareceu, ainda, que a permanência da servidora após às 19:00 horas era pertinente com os trâmites administrativos, pois o Ambulatório de Especialidade e AMA Guaianases apresenta uma demanda excepcional de atendimento e, inclusive, a Secretaria Municipal da Saúde pretendia transformar tal unidade em atendimento 24 horas.

Diante de tais fatos, a Coordenadoria IV manteve sua conclusão pela irregularidade no horário de prestação de serviço da servidora em questão, quer porque não utilizava o horário de almoço, quer porque permanecia na Unidade por 01h15min, além do horário de expediente normal de atendimento.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo fez ponderações a respeito das regras permissivas ao acúmulo de cargos em nosso sistema jurídico destacando que, mesmo que a servidora cumprisse o horário das 16:15 às 20:15 hs, e ainda que o fizesse para cumprir as atribuições do cargo, esse fato, por si só, não regulariza a situação, eis que as exceções à regra, como é o caso da acumulação, devem ser interpretadas restritivamente, motivo pelo qual pronunciou-se pela irregularidade do acúmulo dos cargos pela servidora.

Destacou que:

> *"Nessa condição, o pagamento de valores pelos serviços executados no período de acumulação ilícita foi indevido. Porém, não podemos classificar o erro havido como erro e fato, e isto porque a servidora presumia estar agindo na regularidade do acúmulo, já que cumpria as 8 (oito) horas diárias ou 40 horas semanais, e não excedeu as sessenta horas previstas no regime de acumulação."*

Acrescentou ainda que, nos termos do Decreto Municipal 48.138/07, a restituição de valores ao erário, somente se impõe quando for erro de fato ou quando for constatada a má fé do servidor.

Finalmente, salientou que, se for de interesse da Administração, a correção da situação de acúmulo deverá ser providenciada através da expedição de ato normativo, por autoridade competente, no qual se determinará o horário de funcionamento da Unidade para o público e para os servidores.

A Secretaria Municipal de Saúde, por intermédio da Divisão Técnica de Ingresso, reforçou que a permanência na Unidade dos servidores que exercem cargo de gerência justifica-se pelas atribuições do próprio cargo.

Por seu turno, a servidora esclareceu que a Administração determinou a mudança de horário de seus serviços, passando a ser cumprindo da seguinte forma:

- Das 07:00h às 16:00h, no Ambulatório de Especialidades Guaianases, na atribuição de Gerente.

- Das 16:15h às 20:15h, na Supervisão Técnica de Saúde de Itaquera, atuando na Assessoria Técnica, com atribuições voltadas as realizações de visitas "in loco" em unidades de saúde e AMA's da região, acompanhamento das agendas médicas e regulação etc.

Diante da medida adotada pela Secretaria Municipal de Saúde de alteração do local de trabalho da servidora, a Coordenadoria IV entendeu sanada a irregularidade referente a questão do horário, pois a atividade de gerenciamento passou a ser exercida juntamente com a Supervisão Técnica e não na unidade de atendimento AMA que funciona até às 19 horas.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou tal entendimento.

O Assessor Jurídico Chefe entendeu que a presente inspeção está em condições de ser conhecida.

A Procuradoria da Fazenda Municipal opinou pelo conhecimento e registro das auditorias realizadas nos **TC's nºs 2.001.751.07-20 e 1.752.07-92.**

É o relatório.

V O T O

Dentre os pontos levantados nas unidades visitadas e pelo que consta dos autos, a Origem vem implementando medidas para melhorar a maioria das questões pontuadas pela auditoria, ressalvada aquela pertinente a precariedade das condições físicas e da falta de equipamentos.

No que tange a reposição dos medicamentos, as medidas adotadas para sua melhoria foram analisadas na Auditoria Programada Gestão/Assistência Farmacêutica, objeto do TC nº 72.001.974.08-03.

Na Auditoria Programada (TC nº 72.002.308.08-39) realizada para avaliar o grau de implantação do Sistema SIGA e se o mesmo está atingindo a finalidade proposta, os órgãos técnicos desta E. Corte constataram, no mês de outubro de 2008, que o mesmo estava implantado em praticamente todas as unidades de saúde e o seu módulo de Agenda Local era utilizado por 78,20% das unidades.

Ressaltaram, ainda, que o Sistema GSS, destinado ao controle de suprimento das unidades de saúde que hoje funciona de modo isolado, passará a compor o Sistema SIGA.

Por todo o exposto, **conheço** das Inspeções realizadas nos processos em julgamento, uma vez que tiveram seus escopos alcançados.

Sobre a precariedade das condições físicas e da falta de equipamentos nas unidades de saúde, sugiro a realização de nova Auditoria Programada a ser incluída no Plano Anual de Fiscalização para 2012, caso o I. Conselheiro Maurício Faria esteja de acordo.

Como as questões referentes ao Pronto-Socorro Dona Maria Antonieta Ferreira de Barros e ao Ambulatório de Especialidade Guaianases, foram solucionadas, deixo de exarar qualquer determinação.

Cientifique-se o Excelentíssimo Sr. Prefeito do Município de São Paulo e a Câmara Municipal de São Paulo, por intermédio de sua Comissão Saúde.

Após as medidas regimentais, arquivem-se os autos.