TC nº 72-002.030.13-11

AUDITORIA EXTRAPLANO. HSPM. Avaliação do conjunto de ações coordenadas na prestação de serviços de saúde. Leitos bloqueados. Demanda reprimida de consultas novas e retornos. Falta de médicos. Ausências de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e do Alvará de Funcionamento. Acolhido os resultados obtidos. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

TC citado 72-001.494.13-47

2.939ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 12/12/2017

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

CONSIDERANDO que o Relatório de Auditoria Extraplano conclui que as condições de atendimento ao público, envolvendo os aspectos relativos ao quadro de pessoal, aos indicadores de produtividade e qualidade e à estrutura de segurança, vêm se deteriorando ao longo do tempo,

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, considerando que a presente auditoria cumpriu a sua finalidade, em conhecer e em acolher os resultados alcançados.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que o Hospital do Servidor Público Municipal:

1. Elabore um Plano de Ação, com indicação das medidas para o equacionamento dos problemas constatados na presente Auditoria.

2. Adote as providências necessárias para a obtenção do auto de vistoria do corpo de bombeiros.

3. Adote providências para a contratação de pessoal, com vistas ao atendimento da demanda reprimida por consultas, exames e cirurgias.

4. Adote providências para liberação dos leitos bloqueados, aumentando assim a taxa de ocupação.

5. Adote medidas visando ao aumento dos atendimentos de urgência e emergência, sobretudo no PS Infantil.

6. Adote medidas para o aumento da quantidade de exames de imagens.

7. Realize o acompanhamento e mapeamento da taxa de mortalidade institucional e da taxa de infecção hospitalar.

8. Adote providências para evitar a suspensão de cirurgias.

9. Adote medidas para redução da fila de espera para cirurgias

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o encaminhamento do relatório e voto do Relator, bem como deste Acórdão, à Origem, assim como ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal de São Paulo tendo em vista a existência de ofícios solicitando informações sobre o andamento deste processo.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após a observância das formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor "ad hoc" e JOÃO ANTONIO.

Ausente o Conselheiro DOMINGOS DISSEI – Revisor, por motivo previamente justificado.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de agosto de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente de Auditoria Extraplano instaurada para avaliar o conjunto de ações coordenadas na prestação de serviços de saúde no Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, com abordagem voltada para a análise do quadro de pessoal, do atendimento ao público, das condições de instalações físicas e equipamentos, de medidas de contingência relacionadas à prestação dos serviços, dos convênios celebrados, do funcionamento do Conselho Gestor e do planejamento de compras.

A Auditoria elaborou o Relatório de Acompanhamento de Edital, no qual apresentou as seguintes constatações:

(i) déficit de 1.456 funcionários em relação à Tabela de Lotação de Pessoal, representando 35,44% da previsão legal;

(ii) em 30/06/2013, o quadro de pessoal do HSPM era composto por 2.652 funcionários, 2,64% menor que em 31/2/12, quando havia 2.724 colaboradores;

(iii) em termos absolutos, as maiores defasagens médicas estão nas especialidades “anestesiologista” (24) e “Clínica Geral – Pronto Socorro” (16);

(iv) em termos relativos, as maiores defasagens estão nas especialidades “Psiquiatria – Pronto Socorro (66,67%) e Oncologia (60%);

(v) o HSPM possui 17 convênios firmados com outras entidades, a maioria para concessão de estágios, sem desembolso financeiro por parte do Hospital;

(vi) a periodicidade das reuniões e o efetivo funcionamento do Conselho Gestor nas matérias de sua competência estão em conformidade com a Lei Municipal nº 13.766/04, apesar de um dos suplentes dos representantes dos funcionários no Conselho não ter sido nomeado para a gestão 2013/2014;

(vii) o HSPM propiciou as condições necessárias para a apreciação anual da proposta orçamentária de 2012, a despeito da aprovação ter gerado conflitos internos por parte de membros do Conselho;

(viii) não há uma rotina de análise dos pontos de reposição dos itens do Almoxarifado do setor de Engenharia e Manutenção, fato este que, inclusive, já foi objeto de Recomendação no Relatório Anual de Fiscalização de 2012 (TC 72-001.494.13-47);

(ix) no período de 2009 a 2013, houve diminuição de 16,6% no total de atendimentos de urgência e emergência, com maior diminuição constatada no PS Infantil, atingindo 34,7%;

(x) no período de 2009 a 2013, houve diminuição de 5,1% no total de atendimentos ambulatoriais;

(xi) a quantidade de leitos instalados diminuiu 4,9% e a de leitos operacionais 12%, no período de 2010 a 2013, com 36 leitos bloqueados no Hospital, correspondendo a 13,3% de leitos instalados;

(xii) queda acentuada no número de internações no período de 5 anos, e, na comparação com 2009, a diminuição foi de 21,8%;

(xiii) a média de pacientes dia diminuiu 13,5% desde 2009;

(xiv) a média da taxa de ocupação diminuiu 9,1%, entre 2009 e 2013, ficando abaixo do nível ideal preconizado pelo Ministério da Saúde – entre 80% e 85% - em todo o período analisado, sendo que, desde 2009, o Hospital não apresenta taxa de ocupação superior a 70%;

(xiii) queda de 25,6% no total de cirurgias realizadas, comparando-se com o exercício de 2009, e, na comparação com 2012, queda projetada para 2013 é de 14,3%;

(xiv) quanto às cirurgias de urgência, há queda projetada em 2013 de 61,4% em relação a 2012;

(xv) diminuição de 16,8% na produção de exames de imagem e traçados entre 2009 e 2013, com tendência de recuperação na produtividade desses exames em relação a 2012;

(xvi) crescimento de 10% na média de permanência desde 2009, passando de 7 dias para 7,7 dias na projeção para 2013;

(xvii) aumento da taxa de mortalidade institucional desde de 2011, passando de 4,9% para 6,1% no primeiro semestre de 2013, atingindo o pior resultado da série histórica analisada;

(xviii) depois de cair, em 2011, para o menor patamar da série histórica, a taxa de infecção hospitalar vem subindo desde então, passando de 5,4% para 6,1% no primeiro semestre de 2013;

(xix) a taxa de cirurgias suspensas no primeiro semestre de 2013 foi de 189% superior àquela apresentada em 2012;

(xx) a fila de espera para cirurgias aumentou cerca de 30% no últimos seis meses, chegando a 3.338 procedimentos, com tempo médio de

espera superior a 12 para 50% das especialidade atendidas e, no caso específico da neurocirurgia, a espera pode chegar a 118 meses;

(xxi) o Hospital não possui o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, o Alvará Sanitário da ANVISA e o Alvará de Funcionamento da Prefeitura;

(xxii) o parque tecnológico do HSPM é antigo, havendo casos de equipamentos sendo utilizados há aproximadamente 30 anos e que necessitam de atualização tecnológica;

(xxiii) todos os setores/serviços que já contavam com elevados índices de satisfação conseguiram melhorar ainda mais seus respectivos índices no primeiro trimestre de 2013, elevação não correspondente com os resultados efetivamente apresentados pelo HSPM quanto aos indicadores de qualidade analisados;

(xxiv) os dois principais motivos das reclamações dirigidas à Ouvidoria entre janeiro e junho de 2013, correspondente a 58,3% do total, dizem respeito à demanda reprimida de consultas novas e retornos.

No tocante à aprovação da proposta orçamentária, ressaltou que a mesma foi apresentada pela direção da Autarquia e discutida junto ao Conselho Gestor em 21/06/2011 e 19/07/2011, sendo que um dos representantes dos usuários no Conselho solicitou que a equipe de planejamento discutisse detalhes da proposta junto ao Conselho, o que foi providenciado pela Origem em 02/08/2011.

Nessa mesma data, o representante solicitou que as "Gerências e Divisões" apresentassem, em outro dia, suas propostas ao Conselho, antes mesmo de conhecer o posicionamento da equipe de Planejamento Estratégico. Dessa forma, tendo o HSPM apresentado e discutido a proposta orçamentária junto ao Conselho Gestor em três reuniões, diante do prazo definido pela Portaria Intersecretarial nº 02/2011[1], consignou que a Autarquia foi obrigada a encaminhar a proposta sem a aprovação prévia do Conselho.

Por tal razão, concluiu que o HSPM propiciou as condições necessárias para a apreciação anual da proposta orçamentária de 2012.

Instada a se manifestar, a Assessoria Jurídica de Controle fez ponderações levando em consideração os apontamentos constantes do relatório elaborado pela Auditoria, concluindo que a presente Auditoria Extraplano teria atingido seus objetivos.

---

[1] "Art.5º - Fica estabelecido o seguinte cronograma básico da elaboração da Proposta Orçamentária para 2012:
(...)
II – Até 22/7/2011: Encaminhamento pelos Órgãos da Administração Direta e seus Fundos, bem como entidades autárquicas, fundacionais e Empresas Estatais Dependentes, para a Assessoria de Planejamento – ASPLA da Secretaria Municipal de Finanças, do formulário contendo informações e estimativas de receitas"

Devidamente oficiada, a Origem manifestou-se sobre as conclusões alcançadas, alegando, em breve resumo que:

(i) o déficit de profissionais é gerado por diversos motivos, tais como: pedidos de demissão, aposentadorias, falecimentos, rescisões;

(ii) o concurso público homologado em 11/09/13 logrou êxito, na medida em que o número de profissionais em 31/12/2013 aumentou 1,90% em relação a 31/12/2013;

(iii) a situação do Conselho Gestor foi regularizada pelas Portarias nºs 244/2013, 43/2014 e 65/2015;

(*iv)* a Gerência Técnica de Engenharia e Manutenção passou a adotar análise de consumo para reposição de materiais através do Relatório de Consumo Médio Mensal pelo qual é estimada a quantidade a ser adquirida para consumo no período de um ano;

(v) a queda nos atendimentos de urgência e emergência deve-se à diminuição da demanda espontânea e a queda acentuada verificada no PS Infantil decorre da falta de médicos pediatras nos plantões aos finais de semana;

(vi) houve aumento de 1,8% na quantidade de atendimentos ambulatoriais entre 2012 e 2013;

(vii) a diminuição dos leitos instalados e operacionais corresponde ao bloqueio realizado em duas enfermarias nos 9º e 10º andares, devido à necessidade de reforma para adequação à legislação, bem como pelo déficit de profissionais de enfermagem;

(viii) a queda do número de internações guarda correlação com a diminuição dos leitos operacionais e cirurgias realizadas, todavia, a média de pacientes-dia apresentou discreto aumento de 0,04% entre 2012 e 2013;

(ix) a taxa de ocupação instalada em 2013 foi de 65,5% superior àquela apresentada em 2012;

(x) quanto ao número total de cirurgias, a queda verificada em 2013 em relação a 2012 foi de 2,3%, inferior, portanto, ao índice projetado pela Auditoria (14,3%) e que o absenteísmo e a falta de médicos anestesistas são os principais fatores que contribuíram para esse resultado;

(xi) houve uma recuperação da produção de exames em 2013, com um acréscimo de 9,12% em relação a 2012;

(xii) a média de permanência em 2013 foi de 7,6 dias, representando um aumento de 5,5% em relação a 2012;

(xii) a taxa de mortalidade em 2013 foi de 6,3%, o que corresponde a um aumento de 16,67% em relação a 2012,

(xiii) a taxa de infecção hospitalar em 2013 foi de 5,1%, representando queda de 8,9% em relação a 2012;

(xiv) a quantidade de cirurgias suspensas em 2013 foi 27,1%, superior à obtida em 2012, sendo que o absenteísmo corresponde a 26,6% dos motivos de suspensão;

(xv) o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros é tratado no processo nº 1.830/2000 e em contato realizado com o Batalhão do Corpo de Bombeiros solicitou visita técnica para dar prosseguimento ao processo, sem êxito;

(xvi) possui Licença de Funcionamento expedida pela Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, com validade até 26/03/2015;

(xvii) as pesquisas de satisfação são aplicadas aos pacientes internados, período em que as dificuldades relacionadas ao acesso ao serviço já foram solucionadas, não refletindo, portanto, a situação negativa de alguns indicadores;

(xvii) o Hospital está operando acima da capacidade operacional e que mesmo com a realização de concursos públicos, concessão de plantões extras e contratações por prazo determinado, não conseguiu reduzir o déficit de profissionais médicos, impossibilitando o aumento do número de vagas disponibilizadas para novas consultas e retornos em várias especialidades.

Ao analisar os esclarecimentos prestados, a Auditoria considerou sanados os apontamentos relativos à queda das cirurgias realizadas (itens 4.14 e 4.15) e à incompatibilidade dos elevados índices de satisfação com os resultados efetivamente apresentados pelo hospital em relação aos indicadores de qualidade analisados (item 4.24).

No tocante à nomeação de um dos suplentes dos representantes dos funcionários no Conselho Gestor, à rotina de análise dos produtos de reposição dos itens de Almoxarifado e às ausências de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, de Alvará Sanitário da ANVISA e de Alvará de Funcionamento da Prefeitura, asseverou que a Origem adotou providências para solucionar as pendências.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle.

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral manifestaram-se pelo conhecimento e registro da presente Auditoria Extraplano.

Finalizando este Relatório, vale consignar a existência de ofícios do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Câmara Municipal de São Paulo solicitando informações sobre o andamento deste processo.

É o Relatório.

VOTO

Analisando o conjunto de ações coordenadas na prestação de serviços de saúde do Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, com abordagem voltada para a análise do quadro de pessoal, do atendimento ao público, das condições de instalações físicas, de medidas de contingência relacionadas à prestação dos serviços, dos convênios celebrados, do funcionamento do Conselho Gestor e do planejamento de compras, o Relatório de Auditoria Extraplano concluiu que as condições de atendimento ao público, envolvendo os aspectos relativos ao quadro de pessoal, aos indicadores de produtividade e qualidade e à estrutura e segurança, vêm se deteriorando ao longo do tempo.

A Origem, por sua vez, prestou os esclarecimentos sobre os aspectos levantados, ressaltando que os serviços são prestados de acordo com as possibilidades e limitações existentes, destacando que o déficit de profissionais médicos não ocorre apenas no Hospital do Servidor Público Municipal. Não obstante, algumas medidas foram adotadas a fim de minimizar a defasagem, como por exemplo, a instituição do Serviço de Acolhimento no Ambulatório de Psiquiatria, e a manutenção do atendimento a pacientes com necessidade de quimioterapia, apesar da falta de profissionais.

Conforme se verifica dos autos, as medidas adotadas pela Autarquia não foram suficientes para sanar todas as constatações feitas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, as quais, em sua maioria, estão relacionadas à falta de médicos. Neste tocante, como se sabe, seria necessário a reestruturação da carreira de médico do Município, buscando adequá-la à realidade do mercado de trabalho, com as suas especificidades. Tal medida, a meu ver, propiciaria a efetiva contratação de médicos, equacionando assim grande parte dos problemas hoje enfrentados pelo Hospital do Servidor Público Municipal.

Paralelamente, a análise feita na presente Auditoria, comporta, a meu ver, a elaboração de um Plano de Ação, com indicação de todas as medidas pertinentes para o equacionamento dos problemas constatados neste trabalho.

No tocante às ausências de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros e do Alvará de Funcionamento, verifica-se que as medidas informadas pela Origem não foram suficientes à obtenção de tais Alvarás, motivo pelo qual, por envolver a segurança dos funcionários, pacientes e demais usuários do Hospital, registro a necessidade premente de medidas efetivas para o alcance dessa documentação.

Assim, considerando que a presente Inspeção cumpriu a sua finalidade, CONHEÇO E ACOLHO os resultados alcançados no processo em exame e determino que o Hospital do Servidor Público Municipal:

1. Elabore um Plano de Ação, com indicação das medidas para o equacionamento dos problemas constatados na presente Auditoria.

2. Adote as providências necessárias para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

3. Adote providências para a contratação de pessoal, com vistas ao atendimento da demanda reprimida por consultas, exames e cirurgias.

4. Adote providências para liberação dos leitos bloqueados, aumentando assim a taxa de ocupação.

5. Adote medidas visando ao aumento dos atendimentos de urgência e emergência, sobretudo no PS Infantil.

6. Adote medidas para o aumento da quantidade de exames de imagens.

7. Realize o acompanhamento e mapeamento da taxa de mortalidade institucional e da taxa de infecção hospitalar.

8. Adote providências para evitar a suspensão de cirurgias.

9. Adote medidas para redução da fila de espera para cirurgias

Dê-se ciência deste voto e do acórdão proferido à Origem, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e à Câmara Municipal.

Após a observância das formalidades legais, arquivem-se os autos.