EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-003.342.14-50

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMS. Avaliação das atividades da atenção básica por meio de auditoria operacional coordenada. FMS. Deficiência na estrutura de tecnologia da informação, nos sistemas de monitoramento e avaliação da Atenção Básica. Falta de transparências em relação às atividades desempenhadas. Pouca utilização de indicadores como estratégia de aprimoramento da gestão. Documento norteador sem clareza quanto à metodologia em utilização. Desconhecimento dos instrumentos de planejamento utilizados pela SMS. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. Votação unânime.

Legislação citada: Res. 06/00, Res. 02/02, TCMSP. Lei 8.080/90.

2.860ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

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

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 das conclusões alcançadas pela presente auditoria para fins de registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, com fulcro no artigo 11, parágrafo único da Resolução 06/2000, com a redação dada pela Resolução 02/2002, ambas desta Corte, em determinar à Secretaria Municipal da Saúde a elaboração de Plano de Ação visando a superação das constatações e recomendações, discriminando-se as medidas a serem adotadas, os agentes responsáveis pela sua implementação e o respectivo cronograma, para fins de monitoramento por parte deste Tribunal, quais sejam:

01 - Aprimorar o levantamento das necessidades de capacitação de modo a contemplar adequadamente as necessidades dos profissionais da Atenção Básica.

02 - Ampliar a oferta de cursos e capacitações oferecidas aos profissionais.

03 - Promover articulação com a Secretaria Estadual de Saúde visando à promoção de ações de formação e educação permanente aos profissionais.

04 - Realizar levantamento (diagnóstico) das necessidades de alocação de pessoal da Atenção Básica, considerando o perfil epidemiológico, a população coberta por equipe e a composição das equipes multiprofissionais.

05 - Promover ações que minimizem o desvio de função dos profissionais de saúde que atuam em áreas administrativas da Secretaria Municipal da Saúde e das Unidades Básicas de Saúde (UBS).

06 - Priorizar a utilização do portfólio de indicadores disponíveis como estratégia de aprimoramento da gestão da Atenção Básica.

07 - Promover a divulgação dos resultados gerados no processo de monitoramento e avaliação dos indicadores da Atenção Básica.

08 - Contemplar as necessidades apontadas quanto à aquisição de computadores e impressoras para as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

09 - Adotar medidas para diminuir a instabilidade das redes e ampliar a integração entre os sistemas.

10 - Utilizar uma metodologia formal para o levantamento das necessidades de saúde da população.

11 - Promover o aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre usuários e a UBS/SMS, de modo que as necessidades dos usuários sejam contempladas no planejamento.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de cópia da íntegra do presente julgado à Secretaria Municipal da Saúde, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal, à Controladoria Geral do Município e ao Egrégio Tribunal de Contas da União.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, EDSON SIMÕES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 16 de março de 2016.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

RELATÓRIO

Trata o presente feito de Auditoria Extraplano Operacional em ações de governo versando sobre a avaliação da qualidade da prestação dos serviços de Atenção Básica à Saúde nas Unidades Básicas (UBS), produzida a partir do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os Tribunais de Contas Brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa.

No âmbito do Município de São Paulo, foram selecionadas para visita 11 (onze) Unidades Básicas de Saúde, distribuídas entre todas as regiões do Município, a fim de permitir representatividade da amostra. Os achados de auditoria obtidos em nível local, os quais serão abaixo relatados, foram oportunamente encaminhados ao Tribunal de Contas de União, cujas conclusões de todas as Cortes de Contas participantes encontram-se consolidadas, em nível nacional, no Acórdão 1714/2015/TCU/Plenário.

Nesta oportunidade, resta ao Plenário desta Corte apreciar o relatório de Auditoria produzido no âmbito local, de sorte a formalizar eventual expedição de recomendações que deverão constituir o objeto do futuro Plano de Ação a ser formulado pela autoridade competente municipal, com a definição de medidas e cronograma de implantação, para fins de monitoramento por parte desta Corte de Contas. Feitos esses esclarecimentos iniciais, passo a relatar os achados de auditoria a partir de dados colhidos entre setembro e novembro de 2014.

Sobre a Formação e educação permanente dos profissionais da Atenção Básica, constatou-se deficiência na elaboração e na execução das ações de capacitação e formação desses agentes, além da ausência de critérios para a escolha dos temas das capacitações oferecidas, na forma a seguir detalhada.

A Secretaria Municipal de Saúde no Município de São Paulo encaminhou diretriz com 17 metas relativas ao desenvolvimento de atividades de capacitação e educação permanente. T

odavia, em relação à percepção dos profissionais que atuam nas UBS, 48,7% dos entrevistados declararam que não foram consultados sobre quais cursos ou capacitações teriam necessidade e/ou interesse em participar, 7,7% declararam não ter realizado cursos ou capacitações organizados ou apoiados pelo Município, e 37,1% não consideraram suficiente a oferta de cursos ou capacitações.

Constatou-se, ainda, que parcela dos profissionais participa de capacitações cujos temas não dizem respeito à sua área de atuação ou de interesse, e que há também insatisfação quanto à escassez na oferta de cursos e capacitações.

Outrossim, embora colocada como obrigação pelo normativo nacional (PNAB) a previsão de que as Secretarias Estaduais de Saúde devem articular ações, em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde, para formação e garantia de educação permanente aos profissionais de saúde das equipes de Atenção Básica e das equipes de Saúde da Família, constatou-se que as Secretarias Estadual e Municipal de Saúde não têm desenvolvido ações em parceria, nesse sentido.

Quanto à Alocação de Profissionais na Atenção Básica, as conclusões alcançadas foram no sentido de que existem fragilidades na gestão de pessoal, quanto a provimento, alocação e permanência de profissionais. Dos 17.827 profissionais atuantes na Atenção Básica - 6.872 médicos (38,6%), 3.355 enfermeiros (18,8%) e 7.599 ACS (42,6%) – 81,3% representam profissionais contratados por entidades parceiras detentoras de Convênios ou Contratos de Gestão com o município.

A Secretaria Municipal reconhece a existência de déficit de 2.927 profissionais de saúde na Atenção Básica, composto por médicos - déficit de 1.395 profissionais, sendo as especialidades Clínica Médica (369), Ginecologia (221) e Psiquiatria (202) aquelas com maior déficit absoluto, e por outros profissionais que atuam na área assistencial das UBS - déficit de 1.532 profissionais, sendo a área de enfermagem a mais defasada em números absolutos.

Ademais, dentre os profissionais de saúde atuantes na Atenção Básica, 3.367 atuam em áreas administrativas da Secretaria e nas UBS.

Segundo constatação da Auditoria, as causas para o déficit de profissionais de saúde atuando na área fim estão relacionadas às deficiências no diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal para a Atenção Básica e à alocação indevida de profissionais de saúde em áreas administrativas, deficiências essas que resultam em carência de pessoal alocado, prejudicando a resolutividade das ações de saúde, gerando sobrecarga de trabalho em razão da elevada demanda pelos serviços de saúde e dificultando ainda mais o acesso da população aos mesmos.

Por sua vez, no que toca ao Monitoramento e Avaliação das ações de saúde na Atenção Básica, anotou-se deficiências relacionadas à insuficiência de suporte técnico para manutenção da estrutura de Tecnologia da Informação, além da instabilidade e baixa integração entre os sistemas, fatores estes que comprometem o adequado fluxo de informações vinculado à referência e contrarreferência e, ao final, geram deficiências nos sistemas de monitoramento e avaliação da Atenção Básica.

Constatou-se que a Estrutura de Tecnologia da Informação (TI) é deficitária, considerando que 45,5% dos gestores entrevistados avaliaram negativamente a estrutura de TI das unidades para o desenvolvimento de suas atividades e 81,8% afirmaram que o atendimento ao usuário já fora prejudicado por problemas ou pela falta de TI, restando pendente, ainda, a instalação do link de internet com capacidade mínima de 4.096 KB em 9 unidades de saúde, das 11 selecionadas para amostra.

Ademais, não obstantes atribuições estabelecidas pela Lei Federal 8.080/90 e no PNAB – Política Nacional de Atenção Básica (item 3.1), de controle e avaliação dos serviços de saúde pelos entes públicos, não foram disponibilizadas, pela Secretaria Municipal de Saúde, as informações relativas ao monitoramento e avaliação da Atenção Básica no município, nem tampouco a relação de indicadores utilizados para avaliar e monitorar a gestão e a qualidade dos serviços prestados ou as regras definidoras da relação entre os indicadores e os instrumentos de planejamento.

Esta situação denota falta de transparência em relação às atividades desempenhadas pelos setores demandados (Coordenação da Atenção Básica/Ceinfo), além de evidenciar a pouca utilização de indicadores como estratégia de aprimoramento de gestão na Atenção Básica.

Sobre os mecanismos de levantamento das Necessidades de Saúde da População e Planejamento, constatou-se que existe apenas um "Documento Norteador" em fase de revisão utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde, sem clareza quanto à metodologia em utilização. As entrevistas realizadas pela Auditoria com os gestores das UBS visitadas evidenciaram que esses gestores desconhecem os instrumentos de planejamento utilizados pela SMS, sendo que, para seis dos onze gestores entrevistados (54,5%), as necessidades das UBS não são contempladas no planejamento da SMS. Ademais, a Secretaria Estadual de Saúde não participa do levantamento das necessidades e do processo de planejamento do Município em relação à Atenção Básica.

Uma vez contextualizadas as conclusões alcançadas pela Auditoria, foram propostas as seguintes Recomendações à Secretaria Municipal de Saúde:

1 - Aprimore o levantamento das necessidades de capacitação de modo a contemplar adequadamente as necessidades dos profissionais da Atenção Básica.

2 - Amplie a oferta de cursos e capacitações oferecidas aos profissionais.

3 - Promova articulação com a Secretaria Estadual de Saúde visando à promoção de ações de formação e educação permanente aos profissionais.

4 - Realize levantamento (diagnóstico) das necessidades de alocação de pessoal da Atenção Básica, considerando o perfil epidemiológico, a população coberta por equipe e a composição das equipes multiprofissionais.

5 - Promova ações que minimizem o desvio de função dos profissionais de saúde que atuam em áreas administrativas da SMS e das UBS.

6 - Priorize a utilização do portfólio de indicadores disponíveis como estratégia de aprimoramento da gestão da Atenção Básica.

7 - Promova a divulgação dos resultados gerados no processo de monitoramento e avaliação dos indicadores da Atenção Básica.

8 - Contemple as necessidades apontadas quanto à aquisição de computadores e impressoras para as UBS.

9 - Adote medidas para diminuir a instabilidade das redes e ampliar a integração entre os sistemas.

10 - Utilize uma metodologia formal para o levantamento das necessidades de saúde da população.

11 - Promova o aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre usuários e a UBS/SMS, de modo que as necessidades dos usuários sejam contempladas no planejamento.

Conforme determinação de fl. 35, o referido Relatório foi encaminhado à Origem, a qual apresentou as considerações de fls. 41/57. Os comentários oferecidos foram analisados pela equipe de auditoria, que, por sua vez, anotou que os mesmos não alteraram o entendimento da equipe, mantendo todas as conclusões alcançadas anteriormente.

Instada a se manifestar, nos termos regimentais, a Procuradoria da Fazenda Municipal requereu o registro das conclusões alcançadas, e, dada a natureza adjetiva e instrumental da auditoria realizada, deixou de proferir análise de mérito.

Encerrando a instrução, a Secretaria Geral destacou que a Auditoria Extraplano encontrava-se em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberação do Pleno.

É o relatório.

VOTO

Em conformidade com a metodologia de trabalho existente entre os Tribunais de Contas participantes da Auditoria Extraplano

Operacional em Ações de Governo, versando sobre a avaliação da qualidade da prestação dos serviços de Atenção Básica à Saúde nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), submeto aos meus pares a apreciação das conclusões alcançadas pela Auditoria, na forma do relatório produzido nestes autos.

Neste passo, tendo sido encaminhado oportunamente aos DD. Conselheiros o relatório detalhado com todas as conclusões alcançadas pela Equipe Técnica, reafirmo as relevantes constatações realizadas e encampo todas as recomendações sugeridas à Secretaria Municipal de Saúde, constantes dos seguintes itens:

1 - Aprimore o levantamento das necessidades de capacitação de modo a contemplar adequadamente as necessidades dos profissionais da Atenção Básica.

2 - Amplie a oferta de cursos e capacitações oferecidas aos profissionais.

3 - Promova articulação com a Secretaria Estadual de Saúde visando à promoção de ações de formação e educação permanente aos profissionais.

4 - Realize levantamento (diagnóstico) das necessidades de alocação de pessoal da Atenção Básica, considerando o perfil epidemiológico, a população coberta por equipe e a composição das equipes multiprofissionais.

5 - Promova ações que minimizem o desvio de função dos profissionais de saúde que atuam em áreas administrativas da Secretaria Municipal de Saúde e das Unidades Básicas de Saúde (UBS).

6 - Priorize a utilização do portfólio de indicadores disponíveis como estratégia de aprimoramento da gestão da Atenção Básica.

7 - Promova a divulgação dos resultados gerados no processo de monitoramento e avaliação dos indicadores da Atenção Básica.

8 - Contemple as necessidades apontadas quanto à aquisição de computadores e impressoras para as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

9 - Adote medidas para diminuir a instabilidade das redes e ampliar a integração entre os sistemas.

10 - Utilize uma metodologia formal para o levantamento das necessidades de saúde da população.

11 - Promova o aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre usuários e a UBS/SMS, de modo que as necessidades dos usuários sejam contempladas no planejamento.

Diante do exposto, conheço das conclusões alcançadas para fins de registro e, com fulcro no artigo 11, parágrafo único da Resolução 06/00, com a redação dada pela Resolução 02/02, ambas desta Corte, determino à Secretaria Municipal de Saúde a elaboração de Plano de Ação visando à superação das constatações e recomendações constantes destes autos, as quais passam a integrar o presente voto, discriminando-se as medidas a serem adotadas, os agentes responsáveis pela sua implementação e o respectivo cronograma, para fins de monitoramento por parte deste Tribunal.

Encaminhe-se cópia da íntegra do presente julgado à Secretaria Municipal de Saúde, ao Sr. Prefeito Municipal, à Controladoria Geral do Município e ao Egrégio Tribunal de Contas da União.