

Processo nº: **008228/2009– TC**

Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal do Natal - Secretaria Municipal de Saúde.**

Assunto: **Auditoria Operacional na Ação Implementação e Expansão do Programa de Saúde da Família - PSF**

Relator: **Conselheiro Renato Costa Dias**

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL. PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. NATAL. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. ACOLHIMENTO INTEGRAL DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

O presente processo trata de auditoria operacional, fazendo parte de uma das ações do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEEX, tendo esta Corte de Contas, por meio da Decisão nº 08/2009-TC, por unanimidade, determinado sua realização.

Tal auditoria operacional possuiu como objeto a Ação “Implementação e Expansão do Programa Saúde da Família – PSF”, relativo ao PPA – 2006/2009, da Prefeitura Municipal de Natal, figurando como Órgão Responsável, a Secretaria Municipal de Saúde, com o objetivo de avaliar a contribuição para promoção da saúde no município do Natal através do acesso aos serviços de atenção básica por meio da Estratégia da Saúde da Família, abordando os seguintes aspectos: a) implementação das equipes de saúde da família; b) sistemática de controle e monitoramento da ação e; c) grau de satisfação do usuário.

Assim, foi formada equipe de auditoria, composta pelos servidores Ivoná Maria Gama de Figueiredo, Mayra Gomes de Medeiros Galvão Pereira, Teresa Cristina Rocha do Nascimento e José Monteiro Coelho Filho, que a presidiu. Essa comissão também contou com a colaboração, como monitora, da servidora Joilma Rodrigues Sant’anna, do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Após a devida instrução do feito, a Comissão emitiu relatório (fls 200/236-TC) o, sugerindo, ao final, que fosse recomendo ao gestor responsável a adoção das seguintes medidas:

“a) viabilizar a composição das equipes necessárias a cobertura desejada ou a re-análise dessa cobertura de modo a que sejam alcançadas as metas de saúde pactuadas com o município;

b) adotar melhor controle dos dados do programa, verificando sua conformidade com as informações disponibilizadas pelo MS/SAS/DAB, de modo que o acompanhamento de metas e tomadas de decisões sejam feitos baseados em dados fidedignos;

c) proceder a estudos na Política de Recursos Humanos com relação à seleção e incentivos de profissionais (principalmente médicos) para trabalhar no PSF, com o intuito de garantir o suprimento das necessidades dos profissionais para o desempenho de funções que são fundamentais para o programa;

d) elaborar plano para adequação das instalações necessárias ao funcionamento das USF, conforme padrões e normas vigentes;

e) realizar um inventário nas unidades de saúde, de modo a conhecer todos os equipamentos e móveis existentes, assim como seu estado de conservação e características;

f) reavaliar a estrutura existente no Setor de Manutenção de Bens Móveis, assim como o modelo de gestão adotado de modo a poder assegurar um atendimento satisfatório às manutenções de sua responsabilidade, com base em objetivos, metas e indicadores, propiciando as condições necessárias ao alcance dos objetivos da Ação em análise;

g) elaborar o plano previsto no art. 9º, inciso I, da LC nº 62/2005 com o fito de melhorar o gerenciamento da ação, promovendo o acompanhamento e avaliação de metas e indicadores;

h) realizar o efetivo acompanhamento, supervisão e avaliação da ação, baseado em objetivos, metas e indicadores, que por sua vez contemplem as metas de saúde pactuadas com o município;

i) adotar novo modelo de gestão para o gerenciamento dos medicamentos, bem como, rever os processos de aquisição de modo a buscar um equilíbrio entre a demanda e o armazenamento, além de promover as necessárias adequações no galpão utilizado para essa finalidade;

j) dotar todas suas unidades com sistema informatizado que seja integrado aos órgãos controladores e unidades prestadoras de serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar, de modo a facilitar o acesso aos encaminhamentos necessários;

k) efetuar avaliação de necessidades de demanda nas USF para tais serviços, de modo a garantir o número de vagas necessárias aos procedimentos decorrentes dessa demanda;

l) assegurar que o procedimento previsto nos fluxos de contra-referência também seja observado de modo ter um acompanhamento satisfatório dos pacientes usuários do programa.”

Sugeriu ainda que se determinasse à Secretaria Municipal de Saúde:

a) Que remetesse a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCE, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas, com fulcro no inciso II, art. 140 da LC 121/1994 (LOTIC), c/c art. 250, inciso II, do RITCU:

b) Que fosse recomendado articulação com grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos ligados à Estratégia de Saúde da Família, bem como convidasse também representante da Controladoria Geral do Município, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.

Recomendou, ainda, que se encaminhasse cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) ao Secretário Municipal de Saúde; b) ao Controlador Geral do Município, e; c) ao Presidente da Câmara Municipal e, após prolatado o

Acórdão, retornassem os autos a Equipe de Auditoria para que se programe a realização do monitoramento conforme decisão adotada pela Corte.

Ato contínuo, foi aberta vista ao Ministério Público Especial, que, por meio de seu Douto Procurador Geral Luciano Silva Costa Ramos, emitiu parecer (fls. 252/256-TC), aquiescendo-se com o teor do relatório produzido pela comissão, sugerindo o acatamento integral do relatório produzido.

VOTO

A matéria posta sob apreciação dessa Corte através do presente processo cuida de auditoria operacional, sendo uma das importantes ações realizadas pelo PROMOEX, no empenho do cumprimento de sua missão de estimular o controle externo por parte dos Tribunais de Contas.

Antes de adentrar ao mérito do processo, faz-se necessário esclarecer que a presente auditoria consiste de processo cujo rito ou objeto não se encontrava delineado na Lei Complementar 121/1994 (antiga Lei Orgânica do Tribunal de Contas), ou em seu antigo Regimento Interno, em vigor na época em que o presente processo foi instaurado, consistindo, então, em um método inovador de controle externo.

Mesmo a Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Nova Lei Orgânica), e a Resolução 06/2012-TC (Novo Regimento Interno), restringiu-se a dar apenas diretrizes gerais, no tratamento da matéria, encontrando, o tema em questão, seus principais fundamentos, nos princípios e diretrizes trazidos e fixados pela Constituição Federal, principalmente em seus arts. 70; 71 IV e 75.

A espécie fiscalizatória se amolda às necessidades e anseios da sociedade hodierna, que não deseja que os gestores se pautem apenas pela correta aplicação dos recursos públicos, mas que gerencie esses recursos de forma eficaz e efetiva, através de ações bem planejadas, contínuas e organizadas.

Desse modo, como os Tribunais de Contas, no exercício de sua competência de realizar o controle externo, prestigiam quase que exclusivamente a verificação da regular aplicação dos recursos, a presente auditoria se impõe como uma nova ferramenta de controle, tendo como norte o cumprimento das metas traçadas para uma atividade que pretenda atingir um objetivo específico e se estenda por um lapso maior de tempo, no qual se organizam diversos atos administrativos.

Por conseguinte, a presente auditoria operacional não faz análise de despesa ou grupo delas especificamente, mas do conjunto de ações e atividades voltadas à Implementação e Expansão do Programa Saúde da Família – PSF, englobando o planejamento, a execução, o monitoramento e o alcance dessa ação.

Por outro lado, analisando a matéria do ponto de vista processual, depreende-se que o presente feito não está submetido aos ditames usuais de decisão previstos no artigo 75, da Lei Complementar Estadual 121/94, razão pela qual sua decisão não deve consistir na aprovação ou não da matéria, pois trata-se de uma decisão *sui generis*, que deve ter tratamento específico, no nosso entender, pela aprovação ou não do Relatório de Auditoria.

Analisando, porém, o mérito do Relatório emitido pela equipe, emergem algumas boas práticas que merecem destaque, como a inclusão, pelo Setor de Manutenção de Bens Móveis da Secretaria Municipal de Saúde-SMS, quando da aquisição de novos equipamentos, da capacitação para sua operação e instalação, que resolve problemas com equipamentos que são adquiridos e não são instalados ou não possuem pessoal capacitado para operá-los.

Emergiu do trabalho da equipe, ainda, alguns pontos que merecem atenção, principalmente por parte do responsável pelo programa, como: a) redução da cobertura do PSF em 11,95%, passando de 45,67% em 2006 para 33,72% ao final de 2009; b) dados sobre as Equipes de Saúde da Família - ESF e sobre atendimentos utilizados em relatórios da SMS são

inconsistentes; c) ESF incompletas; d) instalações físicas utilizadas como Unidades de Saúde da Família - USF precárias que não atendem aos parâmetros definidos em normas pertinentes; e) sistemática de manutenção de instalações, móveis e equipamentos não atende às necessidades das unidades; f) acompanhamento, supervisão e avaliação da Ação são carentes de um plano específico, não atendendo o estabelecido em lei; g) inexistência de um modelo gerencial de acompanhamento, supervisão e avaliação que utilize objetivos, metas e indicadores para o alcance de resultados h) a falta de medicamentos e profissionais nas USF; e i) a SMS ainda não atende garantia dos fluxos de referência e contra-referência aos serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar, deixando de atender ao requisito do programa.

Isto posto, de acordo com o que foi apresentado, concordando com o parecer ministerial, **VOTO** no sentido de acolher o relatório de auditoria determinando seus registros nessa Corte de Contas, bem como do seguinte:

“a) viabilizar a composição das equipes necessárias a cobertura desejada ou a re-análise dessa cobertura de modo a que sejam alcançadas as metas de saúde pactuadas com o município;

b) adotar melhor controle dos dados do programa, verificando sua conformidade com as informações disponibilizadas pelo MS/SAS/DAB, de modo que o acompanhamento de metas e tomadas de decisões sejam feitos baseados em dados fidedignos;

c) proceder a estudos na Política de Recursos Humanos com relação à seleção e incentivos de profissionais (principalmente médicos) para trabalhar no PSF, com o intuito de garantir o suprimento das necessidades dos profissionais para o desempenho de funções que são fundamentais para o programa;

d) elaborar plano para adequação das instalações necessárias ao funcionamento das USF, conforme padrões e normas vigentes;

e) realizar um inventário nas unidades de saúde, de modo a conhecer todos os equipamentos e móveis existentes, assim como seu estado de conservação e características;

f) reavaliar a estrutura existente no Setor de Manutenção de Bens Móveis, assim como o modelo de gestão adotado de modo a poder assegurar um atendimento satisfatório às manutenções de sua responsabilidade, com base em objetivos, metas e indicadores, propiciando as condições necessárias ao alcance dos objetivos da Ação em análise;

g) elaborar o plano previsto no art. 9º, inciso I, da LC nº 62/2005 com o fito de melhorar o gerenciamento da ação, promovendo o acompanhamento e avaliação de metas e indicadores;

h) realizar o efetivo acompanhamento, supervisão e avaliação da ação, baseado em objetivos, metas e indicadores, que por sua vez contemplem as metas de saúde pactuadas com o município;

i) adotar novo modelo de gestão para o gerenciamento dos medicamentos, bem como, rever os processos de aquisição de modo a buscar um equilíbrio entre a demanda e o armazenamento, além de promover as necessárias adequações no galpão utilizado para essa finalidade;

j) dotar todas suas unidades com sistema informatizado que seja integrado aos órgãos controladores e unidades prestadoras de serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar, de modo a facilitar o acesso aos encaminhamentos necessários;

k) efetuar avaliação de necessidades de demanda nas USF para tais serviços, de modo a garantir o número de vagas necessárias aos procedimentos decorrentes dessa demanda;

l) assegurar que o procedimento previsto nos fluxos de contra-referência também seja observado de modo ter um acompanhamento satisfatório dos pacientes usuários do programa.”

VOTO, ainda, no sentido de determinar à Secretaria Municipal de Saúde que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da publicação do Acórdão, Plano de Ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das respectivas recomendações e determinações prolatadas pelo TCE, com nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas, com fulcro no inciso II, art. 140 da LC 121/1994 (LOTIC), c/c art. 250, inciso II, do RITCU:

VOTO, também, no sentido de se recomendar à Secretaria Municipal de Saúde que se articule com grupo de contato de auditoria, com participação de técnicos ligados à Estratégia de Saúde da Família, bem como que convide também representante da Controladoria Geral do Município, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações prolatadas pelo TCE.

VOTO, por fim, que se encaminhe cópia do Acórdão, do presente Voto, bem como do inteiro teor do relatório da comissão de auditoria para os seguintes destinatários: a) ao Secretário Municipal de Saúde; b) ao Controlador Geral do Município, e; c) ao Presidente da Câmara Municipal e, após realizada as devidas comunicações processuais, retornem os autos a Equipe de Auditoria para que se programe a realização de monitoramento.

Sala das Sessões, em ____ de _____ de 2013.

Renato Costa Dias

Conselheiro Relator