



PROCESSO : 138690/2016
INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CUIABÁ
ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL
RELATOR : CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTONIO JOAQUIM

RAZÕES DO VOTO

Primeiramente, é importante registrar que as auditorias operacionais consistem em metodologia específica e independente, objetivando, por meio de informações atualizadas, a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, de modo a promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Isto é, buscam avaliar justamente aquilo que interessa aos cidadãos, o que os atinge diretamente no cotidiano e, por consequência, após ponderar as dificuldades enfrentadas pelo Estado e suas causas, recomendar aos gestores as ações necessárias para cumprimento de metas, a fim de assegurar que os serviços públicos basilares auditados sejam prestados com qualidade.

As recomendações realizadas perante a situação encontrada serão monitoradas e, caso os responsáveis se mantenham inertes, poderão ser responsabilizados, mediante tomada de contas ou representações internas.

A saúde é um direito assegurado pela Constituição da República (artigo 6º e 196) e fundamental para todos os cidadãos, o qual deveria ser prestado pelo Estado de forma satisfatória. Entretanto, a realidade está longe de alcançar a utopia constitucional.

Ciente disso, este Tribunal desenvolveu o presente trabalho com intuito de avaliar a prestação dos serviços médicos na rede pública de saúde de Cuiabá ofertados nas Unidades de Saúde de Atenção Básica, Policlínicas, Unidades de Pronto Atendimento, Hospital e Pronto Socorro. Ele dividiu-se nos seguintes eixos de análise: a)



cumprimento da jornada de trabalho pelos profissionais médicos da atenção básica; b) cumprimento de jornada de trabalho pelos profissionais médicos das unidades de atenção secundária e terciária; c) avaliação da suficiência de médicos na atenção básica; d) avaliação da suficiência de profissionais médicos nas unidades de atenção secundária e terciária.

A metodologia do trabalho baseou-se em consulta documental, bibliográfica e na legislação específica; entrevistas com *stakeholders*; consulta aos sistemas de informações municipal (Portal Transparência) e federal (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde; f) consulta à Corregedoria-Geral do Município; aplicação de *checklists* e entrevistas estruturadas aos profissionais médicos e coordenadores das unidades de saúde visitadas.

Na fase de execução da auditoria, foram realizadas 54 visitas em unidades de Atenção Primária (Centros de Saúde, de Saúde da Família e Básicas de Saúde, bem como inspecionados 4 Policlínicas, 2 Unidades de Pronto Atendimento, o Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá (HPSMC).

No que se refere aos médicos, as unidades que fizeram parte do escopo da auditoria contam com um quantitativo de 596, distribuídos nos três níveis de atenção, conforme quadro a seguir:

Lotação	Quantidade	Efetivos	Contratados	% Efetivos
Atenção Primária	137	68	69	49,63
Atenção Secundária	280	85	126	30,35
Hospital e Pronto Socorro Municipal de Cuiabá	248	145	103	58,46
TOTAL	596	298	298	50

Vale realçar que dados extraídos do Portal da Transparência do Município de Cuiabá apontam que 45,47% das 805 vagas da carreira de médico na rede municipal de saúde ainda encontram-se disponíveis.



A despesa liquidada na subfunção Administração Direta de Saúde, descontando-se a inflação do período (49,66%) evoluiu 24,45% em Cuiabá entre 2010 e 2015. Entretanto, os investimentos na Atenção Básica ainda representam apenas 6% da despesa total liquidada com a subfunção Administração Direta da Saúde.

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) aponta que o total de investimento em saúde por habitante sofreu um incremento real (descontada a inflação) de 21,22% no período, partindo de R\$ 558,37 (quinhentos e cinquenta e oito reais e trinta e sete centavos) em 2010 e alcançando R\$ 1.013,03 (um mil e treze reais e três centavos) em 2015.

Na mesma linha, o demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde - Anexo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), revela que o valor despendido passou de 21,31% em 2010 para 25,38% da Receita Própria em 2015.

Apesar dessa evolução, entre janeiro e junho de 2016, Cuiabá apresentou um índice médio de cobertura das equipes de Saúde da Família igual a 36,87%, o qual representa o 8º pior resultado dentre as capitais brasileiras. Dentre as quatro capitais do Centro-Oeste, o município de Cuiabá está em penúltimo.

Os dados extraídos do Departamento de Atenção Básica (DAB) apontaram ainda que, do primeiro semestre de 2015 para o primeiro semestre de 2016, o percentual de cobertura da Atenção Básica em Cuiabá apresentou decréscimo de 3,50% na estimativa da população coberta.

Dentro desse contexto e de acordo com os dados coletados pela equipe técnica, apesar das justificativas apresentadas pelo gestor, a realidade constatada demonstrou diversos problemas, os quais serão abordados a seguir.

No que diz respeito à jornada de trabalho dos **profissionais**



médicos da Atenção Básica, a equipe de auditoria constatou um descumprimento de carga horária por 35% dos médicos em maio/2016, 30% em junho/2016 e 45% em julho/2016.

Restou evidente que profissionais assinaram o controle de frequência atestando o cumprimento integral da jornada de trabalho no dia da visita, ainda que não estivessem presentes na unidade no momento da inspeção.

De acordo com a amostra selecionada na Correição Extraordinária realizada pelo próprio município, da carga horária de 620 horas semanais contratadas em novembro de 2015 para os 31 médicos, foram efetivamente cumpridas somente 269,50 horas (43,47% do total).

Para piorar, 12,5% dos coordenadores de unidades de saúde visitadas afirmaram que não há desconto em folha de pagamento em caso de descumprimento de jornada de trabalho pelos profissionais médicos.

As principais causas para o absenteísmo dos médicos apontadas pela equipe de auditoria foram: fragilidade dos mecanismos de controle de jornada de trabalho; não publicidade das escalas médicas (70,96% das unidades visitadas); e insuficiência das fiscalizações *in loco* realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

Na percepção de médicos, os fatores para o absenteísmo são a insatisfação em relação à remuneração percebida, a sensação de insegurança no ambiente de trabalho e a deficiência na infraestrutura das unidades de saúde.

O estudo também identificou **insuficiência de médicos nas unidades de saúde do primeiro nível de atenção**, a qual foi abordada por 66,66% dos coordenadores e 70,58% dos médicos das Unidades de Saúde da Família (USF), bem como por 87,50% dos coordenadores e 100% dos médicos dos Centros de Saúde. Mais



uma vez, a insatisfação com a remuneração, segurança e infraestrutura, aliada à precariedade dos vínculos foram as causas indicadas.

É importante consignar que 50% dos vínculos dos profissionais médicos lotados nas unidades na rede municipal de saúde que fizeram parte do escopo de auditoria é de caráter temporário. Na Atenção Secundária esse percentual atinge 59,71%.

Quanto ao cumprimento da jornada de trabalho pelos profissionais médicos das unidades de **Atenção Secundária**, o estudo enalteceu a diminuição do absenteísmo após a instalação de mecanismos eletrônicos de controle de frequência. Neste nível de atenção, a avaliação também evidenciou a **suficiência** de profissionais médicos disponíveis para o atendimento à população.

Em contrapartida, no que se refere ao **Hospital e Pronto Socorro**, os auditores identificaram fragilidades no registro de frequência, descumprimento de jornada de trabalho e divergência das informações acerca de recursos humanos advindas da unidade e da Secretaria Municipal de Saúde.

A equipe técnica também concluiu não ser possível avaliar a suficiência de profissionais médicos no HPSMC devido à complexidade do modelo de atendimento prestado na unidade e da necessidade de conhecimento de fluxos e demandas (e suas variações) nas diversas especialidades da unidade.

Em razão de toda a situação exposta, visando a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas para saúde em Cuiabá, igualmente ao Ministério Público de Contas, acato as recomendações elaboradas pelos auditores, a fim de que medidas urgentes sejam adotadas para solucionar as fragilidades evidenciadas.

Finalizando, destaca-se que parte das recomendações proferidas nestes autos já constam no Acórdão 3.292/2015-TP, referente ao processo 216720/2014,



o qual versa sobre auditoria operacional realizada em 2014.

Posto isso, acolho o parecer ministerial e **VOTO** no sentido de:

I) conhecer o Relatório Técnico Conclusivo da equipe responsável pela Auditoria Operacional na prestação de serviços médicos do Sistema Único de Saúde de Cuiabá;

II) realizar as seguintes recomendações à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá:

a) providencie a instalação de quadros, em locais visíveis e em todas as unidades de saúde da Atenção Básica, que informem ao usuário, de forma clara e objetiva, a escala médica diária, incluindo o nome completo do profissional, sua especialidade e o horário de início e de término da jornada de trabalho;

b) disponibilize no *site* da Secretaria Municipal de Saúde os dados relativos aos profissionais lotados nas unidades de saúde da Atenção Básica, assim como o horário em que prestam atendimento à população;

c) intensifique a implementação do sistema e-SUS em todas as unidades de Atenção Primária, de modo a se ter conhecimento da produtividade diária de cada profissional médico;

d) implemente mecanismo que torne mais eficiente o controle de jornada de trabalho dos profissionais de saúde lotados nas unidades da Atenção Básica, tal qual o registro eletrônico de carga horária;

e) estabeleça prioridades de atuação quanto a reformas, ampliações e melhorias das unidades de Atenção Primária por meio de diagnóstico acerca das condições estruturais e de segurança das unidades;



f) disponibilize módulo de consulta *online* ao sistema de controle eletrônico de ponto, a fim de torná-lo transparente aos servidores das Policlínicas, Unidades de Pronto Atendimento e Hospital e Pronto Socorro Municipal;

g) promova o chamamento dos profissionais médicos aprovados no último concurso público, respeitando-se os limites legais com gastos de pessoal;

h) implemente ações para estimular a permanência dos profissionais médicos lotados nas unidades de saúde da Atenção Primária;

i) apresente plano de ação para reduzir a proporção de vínculos médicos precários no primeiro nível de atenção;

III) determinar à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá, juntamente com a Prefeitura Municipal de Cuiabá que, no prazo de 90 (noventa) dias apresentem um Plano de Ação para implementação das recomendações acima citadas, com especificação de cronograma, responsáveis, atividades e prazos, nos termos do modelo proposto pela equipe técnica;

IV) encaminhar cópia do relatório técnico conclusivo, do parecer ministerial e da presente decisão ao atual prefeito e secretário Municipal de Saúde de Cuiabá.

É como voto.

Tribunal de Contas, 31 janeiro de 2017.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.