

Entre a primeira e a segunda edição da Provinha Brasil de 2015, 20,7% dos alunos em Leitura e 11,3% em Matemática saíram dos níveis 1 a 3 para os níveis 4 e 5 de proficiência. No entanto, 32,45% do total de alunos em Leitura e 9,78% em Matemática permaneceram entre os níveis 1 e 3 no final do 2º ano do Fundamental.

O sistema de avaliação Prova da Cidade criado em 2009 foi substituído pelas Provas Bimestrais em 2014. Em 2015, a Portaria nº 3.611, de 29.05.15, substituiu as Provas Bimestrais pela Prova Mais Educação. Devido à descontinuidade dos métodos de avaliação aplicados pelo Município de São Paulo, não é possível apresentar dados comparativos da Prova Mais Educação com exercícios anteriores. Quanto ao resultado do exame do segundo semestre de 2016, o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa apresentou tendência de aumento entre o 3º e o 9º ano, enquanto o de Matemática apresentou tendência de queda.

As avaliações e os indicadores de aprendizagem demonstram que os alunos não atingem os níveis esperados de aprendizado. Observam-se deficiências já no ciclo de alfabetização, agravando-se nos anos finais do Ensino Fundamental. A situação atual, de persistência de resultados limitados de aprendizagem, requer novas abordagens que transformem a Educação Municipal, visando um salto de qualidade, com obtenção de um novo patamar nos índices de proficiência.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, UNIFORMES E MATERIAL ESCOLAR

Nos Programas de Alimentação Escolar e Leve Leite foram empenhados recursos na ordem de R\$ 833 milhões em 2016 e as fiscalizações demonstraram que há falhas no planejamento, execução e monitoramento destas atividades.

A gestão da merenda terceirizada e o fornecimento de alimentos in natura ainda apresentam falhas desde o edital de licitação até a prestação dos serviços, as quais são atribuídas a controles e fiscalização insuficientes.

Permanece a infringência ao artigo 14 da Lei Federal nº. 11.947/09 pela não aplicação dos 30% dos recursos do Pnae na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

A aquisição de uniformes e material escolar totalizou R\$ 118,1 milhões, permanecendo também as falhas desde a licitação até o controle e fiscalização dos contratos, mesmo já havendo Determinação deste TCM para que a SME institua procedimentos confiáveis com base nos quais possa atestar que a qualidade dos produtos adquiridos esteja em plena conformidade com as especificações contratadas.

FUNÇÃO SAÚDE

Os gastos com Saúde, consideradas as despesas liquidadas no exercício de 2016, foram de 22,4% da receita. Estão, portanto, acima do mínimo exigido de 15%, nos termos da Constituição Federal e Lei Complementar nº 141/2012. Para efeitos desse cálculo são consideradas as despesas liquidadas no Fundo Municipal de Saúde, Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) e Hospital do Servidor público Municipal (HSPM), além dos encargos sociais liquidados no Órgão 28 – Encargos Gerais do Município, atribuídos aos servidores da Saúde por meio de rateio.

Aplicação dos Recursos na Saúde Em R\$

A. Receitas Decorrentes de Impostos	33.707.949.671,87
--	--------------------------

Despesas	Valores empenhados	Valores liquidados	Restos a pagar não processados
B. Despesas com saúde (B1 + B2)	10.170.127.509,58	9.964.306.727,33	205.820.782,25
B1. Despesas Integrantes do Limite Constitucional	7.669.089.619,31	7.550.541.464,39	118.548.154,92
B2. Despesas Não Integrantes do Limite Constitucional	2.501.037.890,27	2.413.765.262,94	87.272.627,33
Percentual de Aplicação (B1 / A)	22,75%	22,40%	-

Fonte: RAF – Aplicações Constitucionais – Saúde. Fls. 235.

Apesar da regularidade quanto à aplicação mínima na Saúde, merece atenção a não operacionalização do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de acordo com a legislação específica, visto que sua contabilização é feita apenas pelas Despesas, não havendo a demonstração da movimentação de todas as Receitas Vinculadas, impossibilitando a verificação da Disponibilidade de Caixa e da Vinculação de Recursos, em descumprimento às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e no inciso I do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001, o que levou a Auditoria a utilizar apenas os valores liquidados. Essa situação tem sido apontada em auditorias anteriores e vem constando como recomendação nos Relatórios das Contas do Executivo de forma reiterada, tendo sido objeto de Determinação no julgamento das Contas de 2010, porém até agora não atendida.

Os valores liquidados da Função Saúde no exercício de 2016 (R\$ 9.541.708,0) foram 6,5% superiores aos gastos no exercício anterior, em termos reais. Do total aplicado na gestão das ações de Saúde, 78,3% partiram de recursos próprios da Prefeitura, 21,5% de transferências federais e o restante de outras fontes, e foram distribuídos entre o Fundo Municipal de Saúde, Autarquia Hospitalar Municipal e o Hospital do Servidor Público Municipal.

Dois programas representam a quase totalidade da Função Saúde: Suporte Administrativo, que dá suporte à gestão e pagamento de pessoal da rede própria de Saúde, concentrando 30,8% dos recursos liquidados na Função; e Ações e Serviços de Saúde, que concentra as ações de Saúde, reunindo 69,1% dos recursos liquidados na Função.

Quadro 11.5 - Lei Orçamentária Anual (LOA) 2016 Em R\$ mil

Programas de Governo	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	Execução % E = (D/A)	% s/ Total (D)
3003 Ações e serviços da saúde	6.613.628,0	7.004.732,5	6.750.662,6	6.588.981,2	99,6	69,1
3024 Suporte Administrativo	2.787.784,3	2.978.167,0	2.968.364,2	2.936.026,2	105,3	30,8
Outros	70.288,4	33.250,0	18.228,4	16.700,5	23,8	0,2
TOTAL	9.471.700,8	10.016.149,4	9.737.255,1	9.541.708,0	100,7	100,0

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.291

PROGRAMA AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

O programa Ações e Serviços de Saúde tem como principal fonte de custeio os recursos do Tesouro Municipal, seguido pelas transferências federais. Na realização do programa foram liquidados praticamente todos os recursos previstos na LOA (99,6%), sendo que a execução orçamentária das atividades atingiu 105,2% da previsão inicial e a dos projetos ficou em 37,9%.

Quadro 11.6 - Execução orçamentária por projetos/atividades Em R\$ mil

Projeto/Atividade	Exercício de 2016				
	LOA aprovada (A)	LOA atualizada (B)	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% Execução (E = D/A)
4125 - Operação e Manutenção para Atendimento Ambulatorial Básico, de Especialidades e de Serviços Auxiliares de Diagnóstico e Terapia	2.662.082,00	3.018.544,70	2.978.966,80	2.978.883,30	111,9
4103 - Operação e Manutenção das Unidades Hospitalares, Pronto Socorros e Pronto Atendimento	1.728.951,80	1.982.436,80	1.951.731,50	1.894.805,30	109,6

4113 - Sistema Municipal de Regulação, Controle, Avaliação e Auditoria do SUS	813.160,00	771.295,90	763.677,60	763.677,60	93,9
4106 - Operação e Manutenção da Assistência Farmacêutica	254.524,77	239.552,07	233.975,62	214.984,35	84,5
Outros	608.634,53	635.091,06	589.898,51	529.427,06	87,0
Total de Atividades	6.067.353,10	6.646.920,53	6.518.250,03	6.381.777,61	105,2
1051118 - Construção e Instalação do Hospital Municipal Parelheiros	107.304,90	106.304,90	87.443,60	87.380,00	81,4
3366 - Construção e Instalação de Hospitais	30.000,00	33.000,00	31.000,00	30.998,30	103,3
3101 - Construção, Ampliação e Reforma de Equipamentos de Saúde	21.685,80	27.740,30	24.259,80	22.182,00	102,3
3367 - Construção e Instalação de Unidades Básicas Integrais de Saúde	105.827,30	37.120,00	28.243,40	26.428,90	25
3369 - Construção e Reformas para a Instalação de Unidades de Pronto Atendimento	159.766,30	64.513,20	40.454,20	19.433,00	12,2
3371 - Instalação de Unidades da Rede Hora Certa	5.000,00	18.607,00	16.547,00	16.547,00	330,9
Outros	116.690,50	70.526,60	4.464,50	4.234,50	3,6
Total de Projetos	546.274,80	357.811,90	232.412,60	207.203,80	37,9
TOTAL	6.613.628,00	7.004.732,50	6.750.662,60	6.588.981,30	99,6

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.292

A LOA previu inicialmente R\$ 357,8 milhões para os investimentos em construção e reforma em unidades e hospitais, sendo, contudo, liquidados apenas R\$ 207,2 milhões. Por outro lado, a Rede Hora Certa teve um percentual de execução de 303%.

Nas atividades relacionadas ao programa, foram constatadas impropriedades no controle de frequência dos médicos em 80% das Unidades Básicas de Saúde (UBS) visitadas, sem uniformização das formas de controle. O controle manual é o mais utilizado e apresenta pouca efetividade, visto permitir a relevação de atrasos, bem como o preenchimento e assinatura em dias posteriores. Verificou-se, ainda, a ausência de 22% dos profissionais da amostra analisada, considerando a jornada de trabalho normal. Observo que essa questão é objeto da Determinação nº 241 do Diálogo, no sentido de que se proceda à implantação de sistema eletrônico de controle de ponto e presença dos profissionais, em todas as unidades de saúde, inclusive nas sujeitas a Parcerias Público Privadas.

Além disso, 62,5% das unidades de saúde visitadas apresentavam quantitativo de equipamentos de imagem em desacordo com o registrado no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

A acessibilidade nos hospitais municipais permanece deficiente, apesar da constatação de algumas melhorias, mediante pequenas adaptações em suas estruturas. Nesse passo, persiste a dificuldade no repasse de verbas para investimentos em reformas estruturais para adaptação dos hospitais municipais, de acordo com a norma ABNT NBR 9050:2015 e Lei Federal nº 13.146/2015.

Por sua vez, constatou-se que a ferramenta digital "Aqui Tem Remédio" disponibiliza informações com praticidade, mostrando-se um sistema de fácil utilização, contando, contudo, com baixa divulgação e utilização pelos cidadãos. De acordo com levantamento da Ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde, no primeiro semestre de 2016 foram recebidas 20.994 reclamações referentes à falta de medicamentos, ante 15.577 reclamações no primeiro semestre de 2015.

Dos gastos totais com o programa Ações e Serviços de Saúde, 63% foram executados por meio de entidades parceiras (43,5% em relação a todo o valor liquidado da Função Saúde), por meio de Convênios ou Contratos de Gestão para oferta de serviços de saúde.

Quadro 11.8 - Execução orçamentária por modalidade de despesa

Modalidades de despesa - Programa "Ações e Serviços de Saúde"	Valor (em mil R\$)	% s/ Total
Transferência a Entidades sem Fins Lucrativos (modalidade 50)	4.154.010,6	63,0
Aplicação Direta (modalidade 90)	2.434.970,7	37,0
TOTAL GERAL	6.588.981,3	100,0

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.296

Do total apontado de valores transferidos a Entidades sem Fins Lucrativos, R\$ 3,3 bilhões foram transferidos via Contratos de Gestão e o restante utilizados por Convênios.

Foram celebrados 22 novos Contratos de Gestão entre os anos de 2014 e 2016, voltados ao gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde nas redes assistenciais das diversas regiões do município. Por outro lado, outros dez Contratos de Gestão, iniciados entre 2007 e 2009, tiveram seu término no final de 2016 ou começo de 2017. No entanto, permanecem deficiências no sistema de controle e avaliação dos Contratos de Gestão, envolvendo a ausência de atuação da Comissão de Acompanhamento de Fiscalização (CAF), que não se reuniu em 2016, além de não ter emitido relatórios parciais (semestrais) e anuais de prestação de contas dos contratos de gestão de 2014 a 2016. Por sua vez, o Núcleo Técnico de Contratações e Serviços de Saúde (NTCSS), além de não apresentar parâmetro técnico de adequação de sua estrutura de pessoal, adota procedimentos de acompanhamento e fiscalização frágeis e insuficientes nos aspectos financeiros e de controle interno.

Já nos Convênios foi constatada demora significativa entre seu término e a necessária análise pela SMS. Apesar disso, o Núcleo Técnico de Prestação de Contas (NTPC) realizou 130 pareceres conclusivos em 2016, em relação às prestações de contas já encerradas, cabendo destacar que nos anos anteriores nenhum parecer conclusivo foi emitido. Por esta razão, as determinações exaradas por esta Corte a respeito do tema, no exercício de 2014, permanecem não cumpridas pela Administração.

INDICADORES DE DESEMPENHO

Os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos de saúde estabelecidos pela Lei Municipal nº 14.173/06 são disponibilizados com atraso de um ano e sem a adequada publicidade. Observo que tal questão já foi objeto de Determinação desta Corte, motivo pelo qual fica reiterada a Determinação nº 262 do Diálogo.

Os indicadores de percepção da população quanto aos serviços prestados vêm piorando ao longo dos últimos quatro anos, chegando ao patamar mais baixo em 2016 (nota 3,7 de 10). Os tempos médios entre marcação e realização de procedimentos, tanto de maior quanto de menor complexidade, foram os itens com pior avaliação, em 2016.

Quadro 11.9 - Percepção da população sobre aspectos da saúde

Satisfação com a área de saúde (de 0 a 10)	2013	2014	2015	2016
Média geral	4,9	4,7	4,5	3,7
Campanhas de vacinação	6,5	6,1	6	5,4
Proximidade de postos de saúde (UBS/AMAS)	5,2	5,2	5,3	4,9
Proximidade de hospital	5	4,8	4,6	4,3
Tempo médio entre a marcação e a realização de exames	3,7	3,7	3,4	2,7
Tempo médio entre a marcação e a realização de consultas	3,7	3,4	3,2	2,6
Tempo médio entre a marcação e a realização de procedimentos mais complexos	3,5	3,6	3,2	2,5

Fonte: Relatório Anual de Fiscalização 2016 fls.300

Na Atenção Básica os indicadores apresentaram melhorias em relação ao ano de 2015, com exceção do aumento de 9,7% no número de casos notificados de AIDS. Destaca-se a queda na razão de mortalidade materna e no número de casos