



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA - AMAZONAS

1º OFÍCIO

RECOMENDAÇÃO Nº 04/2025/MPF/1º OFÍCIO/PRAM/, de 21 de agosto de 2025

Recomenda a adoção de providências pelo Município de Caapiranga/AM para adequação de seu portal oficial da transparência, com ênfase na prestação de contas e na fiscalização dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III da Constituição Federal, em consonância com o disposto nos artigos. 1º, 2º, 5º, I, “h”, III, “b” e “e”, V, “a” e “b” da Lei Complementar n.º 75/93, bem como nos artigos da Lei Federal n.º 7.347/1985;

CONSIDERANDO:

1. Que o Ministério Público é “**instituição permanente**, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a **defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis**”, conforme preceitua o artigo 127 da Constituição Federal;

2. Que é função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, na forma do art. 129, inciso II, do texto constitucional;

3. Que compete ao Ministério Público "**expedir recomendações**", visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo para a adoção das providências cabíveis", consoante o disposto no art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993;

4. Que compete ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos” (CF, artigo 129, inciso III);

5. Que a “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196 da Constituição Federal);

6. A **Lei 8.080/1990**, segundo a qual “saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” (artigo 2º);

7. Que, na Conferência de Alma-Ata (1978), organizada pela Organização Mundial da Saúde, enfatizou-se como principal instrumento para a universalidade do acesso à saúde um **modelo de atenção primária** baseada na praticidade, na cientificidade (aceitação técnica e social) e na participação comunitária;

8. Que a atenção primária, no âmbito do Sistema Único de Saúde, é operacionalizada por meio da **rede atenção básica**, regulamentada em âmbito federal pela **Portaria n. 2436/2017 do Ministério da Saúde (Política Nacional de Atenção Básica -PNAB)**, configurando um “conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, desenvolvida por meio de **práticas de cuidado integrado e gestão qualificada**, realizada com equipe **multiprofissional** e dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária” (artigo 2º);

9. Que os serviços primários/básicos buscam implementar um modelo de cuidado marcado pela **longitudinalidade** (vínculo duradouro entre indivíduos e um profissional ou uma equipe de saúde), abrangendo as diversas necessidades e etapas da vida do usuário;¹

10. As evidências empíricas encontradas em estudos sanitários, que indicam o elevado potencial resolutivo da atenção básica (capacidade de atender a **cerca de 85% das necessidades em saúde**), por meio de serviços preventivos, curativos, reabilitadores e de promoção da saúde;²

11. A Norma Operacional Básica (NOB) 01/1996 do SUS (aprovada Portaria 2.203/1996 do Ministério da Saúde), segundo a qual a gestão plena da atenção básica exige que o ente municipal cumpra os seguintes requisitos: (a) comprovação de funcionamento do Conselho Municipal de Saúde e da **operação adequada do Fundo Municipal de Saúde** (CMS); (b) apresentação de Plano Municipal de Saúde; (c) comprovação da capacidade técnica e administrativa e condições materiais para o exercício de suas responsabilidades, incluindo as dotações orçamentárias; (d) formalização, após aprovação pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e pelo CMS, do pedido de habilitação;

12. Que os repasses aos serviços de atenção primária, nos termos da Portaria GM/MS nº 3.493/2024, incluem montantes fixos (componentes para manutenção das equipes de Saúde da Família e para atenção à saúde bucal) e variáveis (componentes per capita de base populacional e de qualidade);

13. Que o **Fundo Nacional de Saúde (FNS)**, constituído pelo Decreto-Lei nº 701 de 1969, é o responsável pela administração financeira dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo repasse dos valores aos entes subnacionais (inclusive aqueles decorrentes de emendas parlamentares);

14. O artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cujo conteúdo normativo impõe o recebimento de verbas federais **por meio de fundo estadual ou municipal especificamente destinado para tal fim** (transferência “fundo a fundo”), sem prejuízo da possibilidade de execução de convênios ou de termos de execução descentralizada;

¹ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **Atenção Primária e Promoção da Saúde** /Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2011.

² STARFIELD, Barbara. **Primary Care: Concept, Evaluation, and Policy**. New York: Oxford University Press, 1994.

15. A **Portaria de Consolidação nº 6/2017 do Ministério da Saúde**, que veda a transferência de recursos federais vinculados aos fundos de saúde para outras contas do ente federativo, salvo hipóteses excepcionais (pagamento de folha, tributos retidos, despesas de pequeno vulto, todas com justificativa e identificação do beneficiário);

16. O princípio da publicidade (artigo 37 da Constituição Federal), que abrange: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (**transparência ativa**); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações específicas não publicadas (**transparência passiva**); e iii) direito a requerer a produção de informação não disponível para a Administração (**transparência reativa**) - (STJ. 1ª Seção. REsp 1857098-MS, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022. Tema IAC 13);

17. As **Portarias GM/MS nº 3.676, de 29 de abril de 2024, GM/MS nº 3.518, de 12 de abril de 2024, e GM/MS nº 3.624, de 29 de abril de 2024**, que regem as emendas do exercício financeiro de 2024, estabelecendo que “a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos financeiros será realizada **por meio do Relatório Anual de Gestão – RAG**, aprovado pelo respectivo Conselho Local de Saúde, nos termos dos artigos 34 a 36 da Lei Complementar nº 141, de 14 de janeiro de 2012”;

18. O entendimento Supremo Tribunal Federal (STF), reiterado na ADPF 854, que enfatiza a essencialidade dos princípios da transparência e da rastreabilidade dos recursos públicos, conforme art. 163-A da Constituição Federal, exigindo-se "**informações completas, precisas, claras e sinceras**" para permitir o controle administrativo, a fiscalização externa (MP, TCU, Poder Judiciário) e a vigilância social, sob pena de "risco de grave dano ao erário e à ordem constitucional";

19. A Lei Complementar nº 141/2012 e a ADPF 854, que impõem a obrigação de a execução de emendas em saúde ser expressamente referida na **Programação Anual de Saúde (PAS)** e no Relatório Anual de Gestão (RAG);

20. O **Inquérito Civil 1.13.000.001210/2024-97**, que tramita no 1º Ofício da Procuradoria da República no Amazonas (PR/AM), instaurado para “apurar a aplicação dos recursos do Ministério da Saúde que serão repassados ao **Fundo Municipal de Saúde de Caapiranga/AM**, no valor total de R\$ 5.400.055,00 reais, referentes ao incremento temporário ao custeio dos serviços de Atenção Primária à Saúde”;

21. A Nota Técnica nº 1906/2025/NAE-AM/AMAZONAS, oriunda da Controladoria-Geral da União (CGU), que apresentou, em síntese, as seguintes informações relacionadas às emendas parlamentares destinadas ao Município de Caapiranga:

- “A obrigatoriedade de apresentação de Plano de Trabalho para a execução de emendas parlamentares foi estabelecida por decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas no âmbito da ADI 7.688/DF, a partir de 01/08/2024 para emendas individuais, reiterada na ADPF nº 854/DF em 02/12/2024 (...)
- Em relação às emendas de bancada, que deveriam **obedecer ao disposto na LC nº 210/2024**, lei publicada e com vigência a partir de 24/11/2024. Ocorre que foi dado um regramento específico pelo Supremo Tribunal Federal às emendas de quaisquer espécies na área da saúde, no curso da ADPF nº 854/DF (...)
- Dentre as emendas listadas para análise, **todas são destinadas à saúde** com a finalidade de complementar os recursos destinados ao **Piso da Atenção Primária** (...)
- Consultando cada uma das propostas, verifica-se que todas têm empenhos anteriores ao dia 03/12/2024, sendo constatado que de fato não houve a apresentação de Plano de Trabalho no Transferegov em relação às seis emendas objeto de questionamento pelo MPF (...)
- O fato de não ser obrigatória a apresentação de Plano de Trabalho **não significa que tais recursos não estejam sujeitos a controle, uma vez que os repasses são precedidos de portarias específicas emitidas pelo Ministério da Saúde**, que regulamentam a sua forma de aplicação, sujeitando à prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG), conforme Lei Complementar nº 141/2012 (...)
- Da mesma forma, entende-se que os recursos públicos estariam sujeitos aos demais critérios normativos gerais de gestão e transparência de gastos públicos (tais como a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 e Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021);
- Analisando a disponibilidade de documentos contábeis ou prestações de contas que pudessem subsidiar a análise, em consulta ao portal da transparência municipal verificou-se que **não há informações detalhadas no sítio oficial do município, inexistindo dados nas opções destinadas a “Despesas” e “Prestação de Contas”**(...)
- Ademais, na opção de “Repasse do governo federal”, cuja descrição informa conter informações sobre recursos do governo federal aplicados no município, a opção remete a painel gerencial de repasse da própria União, **não sendo fornecidos pelo município dados detalhados sobre as despesas oriundas dos respectivos repasses em transparência ativa** (...);

- Diante das transações identificadas anteriormente, viu-se que não só os recursos oriundos de emendas parlamentares, mas os **recursos movimentados pelo FMS em geral tiveram parcela diretamente destinada ao município de Caapiranga/AM, em conta não vinculada ao programa federal** e, portanto, não rastreável pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral;
- A destinação reiterada às contas não vinculadas do Município de Caapiranga pode configurar irregularidade em razão da vedação disposta na Portaria de Consolidação nº 6, de 28.09.2017 (...)

22.. Que a conduta do Município de Caapiranga/AM, ao não disponibilizar informações detalhadas e rastreáveis sobre as despesas em saúde, contraria os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CF), além de violar a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, que estabelece a obrigatoriedade da divulgação de dados de interesse público;

23. Que a prática de transferir recursos de fundos específicos para contas gerais do município, mesmo no que se refere às emendas anteriores a 11/01/2025, infirma o princípio da transparência e o dever de rastreabilidade no âmbito da atividade financeira dos poderes públicos;

24. Que, no ano de 2024, verificou-se a transferência de montantes financeiros da conta do Fundo Municipal de Saúde de Caapiranga (Banco do Brasil, Conta Corrente nº 341614, Agência nº 818-4) para outras contas não vinculadas aos serviços de atenção primária (cadastradas no Banco Bradesco S.A.), no valor total de R\$ 12.608.065,80;

25. Que a ausência de informações públicas e transparentes sobre a execução financeira do Município de Caapiranga dificulta a análise da destinação dos recursos e impede o rastreamento exato dos valores, prejudicando o modelo de financiamento do Sistema Único de Saúde e os instrumentos de controle social;

26. que a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, “verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, **que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos**” (MS 24.875, Supremo Tribunal Federal);

27. Que, além da dimensão prestacional da saúde pública, deve-se reconhecer um **direito a procedimentos e organizações**, incluindo a obrigação de o Estado estruturar órgãos e corpo institucional apto, por sua competência e atribuição, a oferecer bens ou serviços indispensáveis à efetivação dos direitos humano, o que reafirma a necessidade de estímulos para a remodelação estrutural das políticas sanitárias, inclusive no que se refere à dimensão financeiro-orçamentária;

2. RESOLVE RECOMENDAR, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93, que o **MUNICÍPIO DE CAAPIRANGA/AM** e o **FUNDO MUNICIPAL DE CAAPIRANGA/AM**, no prazo de 90 (noventa) dias:

- **EXPONHAM**, em sítio eletrônico oficial, os motivos pelos quais, nos termos da **Portaria de Consolidação nº 6/2017 do Ministério da Saúde**, houve transferência de recursos federais vinculados aos fundos de saúde para outras contas do ente federativo;
- **CRIEM** seções específicas e funcionais no portal de transparência municipal para "Despesas" e "Prestação de Contas", com nível de precisão necessário para o acompanhamento dos gastos, conforme preconizado na ADPF 854 e na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011);
- **AJUSTEM** os portais de transparência e os mecanismos de divulgação das despesas públicas ao conteúdo da Nota Técnica nº 1906/2025/NAE-AM/AMAZONAS da Controladoria-Geral da União;
- **INSIRAM**, no âmbito do portal oficial da transparência, listagem completa das emendas parlamentares destinadas à saúde pública do Município de Caapiranga, indicando: (a) origem do valor (incluindo os parlamentares eventualmente responsáveis); (b) montante destinado; (c) a política na qual foram aplicados os montantes;
- **PROMOVAM** a adequação de seu portal oficial da transparência, disponibilizando todas as informações detalhadas sobre as despesas realizadas com os recursos federais recebidos, incluindo os provenientes das emendas parlamentares analisadas;

- **DISPONIBILIZE** em seu Portal de Transparência informações completas, precisas e claras, abrangendo a identificação dos beneficiários finais (fornecedores de bens e serviços), valores, datas das transações, objeto do gasto e processos licitatórios relacionados, em especial os relacionados às ações e serviços de saúde;

Requisita-se, desde logo, ao ente municipal recomendado, **no prazo de 30 (trinta) dias**, manifestação sobre o acatamento da presente recomendação, indicando as medidas que tenham sido ou que serão adotadas pelo destinatário quanto ao conteúdo, registrando-se que, não obstante a não obrigatoriedade do seu atendimento, a **possível conduta indevida sujeita-se, por sua vez, a uma correção de natureza jurisdicional, seja da pessoa jurídica e/ou pessoa física responsável, com repercussões civis (inclusive ressarcitórias), administrativas (improbidade) e/ou criminais.**

A partir da data de entrega da presente recomendação, o Ministério Público Federal considera seus destinatários como pessoalmente cientes da situação ora exposta e, nesses termos, **passíveis de eventual responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis a sua omissão.**

Por fim, a presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas com relação aos agentes públicos mencionados acima ou outros, bem como com relação aos entes públicos com responsabilidade e competência no objeto.

Encaminhe-se cópia da presente recomendação à 1ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Publique-se no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Manaus, data da assinatura eletrônica.

(Assinatura eletrônica)

Igor Jordão Alves

Procurador da República