



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

PP 1.30.005.000290/2025-13

RECOMENDAÇÃO 02/2025

3º Ofício da PRM/Niterói

Considerando consistir o direito fundamental à saúde garantia constitucionalmente assegurada indistintamente a todos os cidadãos, mediante políticas sociais e econômicas voltadas a viabilizar o acesso universal, integral e gratuito as ações e serviços imprescindíveis a sua promoção, prevenção, proteção e recuperação (art. 6º e art. 196 da CRFB/88);

Considerando que as ações e serviços de saúde, integradas em um sistema único, com a autonomia e independência em cada esfera de governo, organizam-se a partir de uma rede estrutural tripartite de cooperação administrativa e financeira, com divisão de responsabilidades entre os entes federativos de acordo com os níveis de complexidade das ações preventivas e serviços assistenciais, ofertadas ao público em geral pelos mais distintos dispositivos, recursos e instrumentos de atuação (art. 198 da CRFB/88 e art. 4º da Lei 8.080/1990);

Considerando a garantia constitucionalmente assegurada quanto à participação popular na organização e execução da política de saúde nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal (inciso III do art. 198 da CRFB/88);

Considerando conceber a Lei 8.142/92 os conselhos de saúde como instância de controle social por excelência quanto à organização e execução da política de saúde, inclusive sob os aspectos orçamentários e financeiros, reconhecidos, portanto, na qualidade de ente colegiado, deliberativo e permanente, inteiramente autônomos e independentes com relação à agenda de interesses políticos do próprio gestor de saúde na respectiva esfera de governo;

Considerando incumbir aos conselhos de saúde, de acordo com a Res. 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde, a aprovação da agenda municipal de saúde, do orçamento anual e do próprio plano de saúde, quando incumbido assim de analisar as prestações de contas relativamente a cada exercício, bem como de assentir com a previsão de gastos, despesas e receitas definidas para o ano seguinte pelo Poder Executivo, também encarrega-se de aprovar as metas e diretrizes para o quadriênio subsequente no que diz respeito à execução da política de saúde no respectivo âmbito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

federativo (Quinta Diretriz, incisos IV, V, VI, VII, VIII, XII e XV da Res 333, de 04 de novembro de 2003 do CNS);

Considerando que para efetivamente preservar e assegurar a autonomia dos conselhos de saúde, imprescindível que a instância de controle social seja aparelhada com os devidos recursos técnicos e operativos idôneos à fiscalização da execução da política de saúde, inclusive por meio de uma assessoria contábil e jurídica verdadeiramente independente das interferências da administração central encarregada da promoção das ações e serviços de saúde;

Considerando que, por essa razão, impossível conceber como legítimo a assunção do cargo de Presidente do Conselho de Saúde por parte do próprio Gestor de Saúde, dada a completa incompatibilidade de reunir sobre um mesmo agente, ou ainda sob a mesma representação de interesses, a responsabilidade de execução da política de saúde e a incumbência correspondente de fiscalização das ações e serviços de saúde inclusive sob os aspectos orçamentários e financeiros;

Considerando que, na mesma linha de raciocínio, completamente inapropriado admitir como válido que algum agente pertencente ao quadro de dirigentes da administração central exerça a presidência do conselho de saúde, de maneira a suprimir assim a autonomia da instância de controle social dada à condição da própria subordinação hierárquica com relação à figura do gestor de saúde;

Considerando que, também por essa margem de compreensão, inteiramente inviável que o Secretário-Executivo dos Conselhos de Saúde, cargo remunerado e cujo ocupante exerce a função de colaborar com a organização e administração das rotinas da instância de controle social, seja nomeado diretamente pelo Secretário de Saúde, inclusive desempenhando atribuições que na prática implicam em obstrução e restrição da autonomia e independência do órgão diante da autoridade e interesses do poder administrativo central;

Considerando que no município de Maricá, Estado do Rio de Janeiro, atualmente a Presidência do Conselho Municipal de Saúde é ocupada pelo Coordenador de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, quando a simultaneidade no desempenho de responsabilidades e incumbências inteiramente incompatíveis entre si compromete a própria autonomia da instância de controle social, dada a subordinação da representação maior do ente ao poder hierárquico do gestor da saúde;

Considerando que, também em Maricá, o preenchimento do cargo de Secretário-Executivo do Conselho Municipal de Saúde é determinado por indicação direta da Secretaria de Saúde, sem passar por qualquer sabatina ou votação no interior da instância de controle social,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

imprescindível caso se procure evitar justamente a materialização de interferências completamente inoportunas exercidas pela administração central sobre as responsabilidades de fiscalização e de controle a cargo do ente concebido para assegurar a observância do primado transparência e da participação comunitária na organização e execução da política de saúde;

Considerando que os recursos disponibilizados para gestão e execução das responsabilidades inerentes às atribuições do Conselho Municipal de Saúde são de certa forma controlados pela administração central da Secretaria de Saúde por via justamente da figura do Secretário-Executivo no que diz respeito aos gastos imprescindíveis ao exercício das atividades de controle e fiscalização, incluindo o uso de veículos oficiais, liberação de diárias e ajuda de custos para participação em cursos de capacitação, conferências e fóruns relacionados à temática da saúde pública;

Considerando que as incumbências de aprovação da agenda de saúde, do relatório de saúde e do orçamento anual são substancialmente prejudicadas pela maneira como a Secretaria de Saúde praticamente empurra sobre a instância de controle social a responsabilidade de cumprimento dessas pautas, apenas com uma ou no máximo duas semanas de antecedência e sem assegurar a devida assessoria contábil e jurídica para efeito de propiciar que o Conselho Municipal de Saúde possa exercer o seu papel de fiscalização e controle de forma verdadeiramente eficaz, isenta e com autonomia e independência;

Considerando não permitir o Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Maricá que a mesa diretora da instância de controle social, e, consequentemente, o próprio cargo de presidente da instância de controle social seja ocupado por representante do segmento do poder público, apenas admitindo-se, portanto, a presença em seu órgão nuclear de gestão de representante dos segmentos dos usuários, profissionais de saúde e prestadores de serviço;

Considerando o disposto na Sexta Diretriz da Resolução 554, de 15 de setembro de 2017, quando expressamente se estabelece que *“A autoridade máxima da direção do SUS em sua esfera de competência não deve e nem pode acumular o exercício de presidente do Conselho de Saúde, a fim de privilegiar o princípio da segregação das funções de execução e fiscalização da Administração Pública”* (grifo);

Considerando que o referido dispositivo, além de comportar uma norma-regra proibitiva quanto à possibilidade do cargo de presidente do Conselho de Saúde ser ocupado pela autoridade máxima da direção do SUS, também abrange uma norma de ordem principiológica, quando ao consagrar a imprescindibilidade de segregação entre as funções de execução e de fiscalização das ações e serviços de saúde, impede, em consequência, o exercício da função diretiva



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

superior da instância de controle social por qualquer agente subordinado ao poder hierárquico da estrutura organizacional da secretaria de saúde;

Considerando que a Quarta Diretriz da Res. 453 de 10 de maio de 2012 do Conselho Municipal de Saúde dispõe que *“as três esferas de Governo garantirão autonomia administrativa para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico”* (grifos);

Considerando ainda que inciso I da Quarta Diretriz da Res. 453/2012 do CNS estabelece que *“cabe ao Conselho de Saúde deliberar em relação à sua estrutura administrativa e o quadro de pessoal”* (grifado);

Considerando que, no mesmo sentido, o inciso II da Quarta Diretriz da Res. 453/2012 do CNS assegura que *“o Conselho de Saúde contará com uma secretaria-executiva coordenada por pessoa preparada para a função, para o suporte técnico e administrativo, subordinada ao Plenário do Conselho de Saúde, que definirá sua estrutura e dimensão”* (grifos);

Considerando que o inciso III da Quarta Diretriz da Res. 453/2012 do CNS contempla de forma expressa que *“o Conselho de Saúde decide sobre o seu orçamento”* (grifo);

Considerando que o inciso XI da Quarta Diretriz da Res. 453/2012 do CNS ainda prevê a possibilidade dos conselhos de saúde buscarem, com a devida justificativa, o auxílio de *“auditorias externas e independentes sobre as contas e atividades do Gestor do SUS”*;

Considerando assim que atentar contra a autonomia e independência dos Conselhos de Saúde significa comprometer a observância plena dos princípios da legalidade, moralidade, imparcialidade e transparência na execução da política de saúde, dando espaço, por conseguinte, para a formulação de estratégias descoordenadas, definição de prioridades poucos condizente com as reais necessidades da população e desperdício generalizado dos recursos públicos disponíveis, inclusive com o grave risco de contribuir com a consolidação de práticas disseminadas de malversação e de desvios de verbas públicas, orquestradas por grupos de interesses especializados em fraudar licitações e em angariar favorecimento injustificáveis a partir do superfaturamento de serviços e de fornecimento de materiais para a Administração Pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

Considerando que a recusa sistemática e injustificada em aparelhar devidamente o Conselho Municipal de Saúde de Maricá com autonomia e independência, a partir de oferecimentos de condições para organizar um setor de apoio de assessoria contábil e jurídica verdadeiramente isento das injunções e interferências por parte da Administração central, devolvendo à instância de controle social a real autoridade sobre a gestão dos próprios recursos orçamentários e sobre a administração do tempo necessário para o exercício das responsabilidades de fiscalização e controle, sem a inconveniência de um secretário executivo e de um presidente subordinado à estrutura hierárquica do Sistema Único de Saúde, pode consubstanciar no cometimento de graves ilícitudes, incluindo Crimes contra a Administração Pública, Crimes contra as Finanças Públicas, Crimes de Responsabilidades e até práticas de improbidade administrativa;

Considerando ainda que adoção das medidas e providências necessárias para a correção das graves ilegalidades verificadas na observância dos princípios da transparência quanto ao acompanhamento, controle e fiscalização da gestão e execução da política municipal de saúde, envolve a responsabilidade de diversos agentes e órgãos da Administração Pública, do Poder Legislativo e da própria instância de controle social, conforme a esfera de possibilidades legítimas de intervenção afetas aos respetivos campos de atribuições e responsabilidades;

Considerando que comprometimento das atribuições de acompanhamento, controle e fiscalização quanto à gestão e execução da política municipal de saúde, repercute negativamente na qualidade da integração e coordenação das responsabilidades do sistema único de saúde como um todo, quando, sem saber exatamente o que se passa no interior das rotinas da administração pública local, impossível conceber qualquer espécie de intervenção por parte da Secretaria Estadual de Saúde e Ministério da Saúde diante de possíveis práticas de favorecimentos injustificados ou mesmo de malversação ou de desvios de recursos públicos para a saúde;

Considerando que o não cumprimento escorreito do objeto da presente Recomendação pode ensejar a propositura de Ação Civil Pública para a defesa de interesses difusos e coletivos de toda a comunidade usuária dos serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde, com base nas disposições da Lei 7.347/85 e Lei 8.078/1990;

Considerando, por fim, a iniciativa de garantir a devida transparência na organização e execução da política de saúde do município, por meio de medidas idôneas a assegurar no âmbito local o adequado controle social sobre a estrutura de gestão e rotinas de funcionamento do sistema público de saúde, constitui providência essencial para melhora dos indicativos da qualidade de vida



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

da população, contribuindo com a expansão e incremento da eficácia e efetividade das intervenções e melhora na capacidade de oferecer resolutividade aos resultados das atividades preventivas e serviços assistenciais;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República infrafirmado, com fulcro no art. 127, caput, e art. 129, inciso II, IV e VI da CRFB/88 e art. 6º, inciso XX da LC 75/93, comparece diante de V.Exa a fim de Recomendar o seguinte para fins de assegurar a devida transparência, lisura e probidade na organização e execução da política de saúde no âmbito do município de Maricá;

I – a imediata destituição do cargo de Presidente do Conselho Municipal de Saúde por parte do Sr. Sandro Roquete, Coordenador de Planejamento da Secretaria Municipal de Saúde, com vistas a garantir assim o pleno e integral cumprimento da norma presente na Sexta Diretriz da Res. 554/2017 do Conselho Nacional de Saúde, quando expressamente se consagra a prominência do princípio da segregação das funções de execução de política de saúde e de fiscalização e controle da promoção das ações e serviços, inclusive sob o aspecto orçamentário e financeiro;

II – a adoção, no máximo em um prazo de 90 (noventa) dias, de todas as medidas e providências legislativas, legais, administrativas e jurídicas indispensáveis para que o cargo de Secretário Executivo do Conselho Municipal de Saúde seja escolhido mediante votação aberta por parte da própria instância de controle social, para efeito, portanto, de garantir ao ente a liberdade e autonomia na gestão dos próprios recursos, essencial para assegurar, consequentemente, o exercício desimpedido das responsabilidades de acompanhamento e fiscalização referente à gestão e execução das ações e serviços promovidas no âmbito da rede pública local;

III- a elaboração de um plano de trabalho, dentro de um prazo de 30 (trinta) dias, com a finalidade de aparelhar o Conselho Municipal de Saúde de uma assessoria jurídica e contábil verdadeiramente qualificada para examinar as prestações de conta apresentadas pelo poder público municipal, o orçamento anual, a agenda de saúde e o plano municipal, assim como todos as licitações e contratos firmados entre a Administração e terceiros voltados para o fornecimento de bens e serviços no interesse do sistema único de saúde;

IV – o estabelecimento de uma rotina de disponibilizar o relatório de gestão, a agenda de saúde, o orçamento anual e o plano municipal de saúde à instância de controle social com uma antecedência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE NITEROI-RJ

mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, a fim de que a análise e fiscalização de todos esses instrumentos possam suceder-se á contento e de modo verdadeiramente eficaz por parte do Conselho Municipal de Saúde, sem precisar submeter-se à contingência de aprovar sob pressão as demandas oriundas do Poder Executivo apenas por motivo de urgência ou mesmo por mera conveniência administrativa.

- Concede-se o prazo de 20 (vinte) dias para que o destinatário possa expressar a aquiescência ou recusa quanto ao teor da presente recomendação com relação a cada uma das propostas aqui apresentadas, indicando os caminhos burocráticos e procedimentais para implementação das medidas em caso de aceitação integral ou parcial, assim como os fundamentos jurídicos pertinentes na hipótese de discordância com relação aos itens sugeridos para fins de correção de todo um grave conjunto de irregularidades identificadas nas rotinas de acompanhamento e controle da gestão e execução da política municipal de saúde.
- Encaminhe-se o documento ao Prefeito Municipal de Maricá, Secretário Municipal de Saúde, Presidente do Conselho Municipal de Saúde e Presidente da Câmara Municipal, a fim de que o conteúdo da presente Recomendação seja observado e cumprido conforme as possibilidades de intervenção afetas a cada um dos destinatários nos respectivos âmbitos de atribuição e responsabilidades.
- Remeta-se cópia à Procuradoria-Geral do Município.

Niterói, 10 de dezembro de 2025

PAULO CEZAR CALANDRINI BARATA
Procurador da República