

1º SEMINÁRIO REGIONAL PARA TRABALHADORES DA SAÚDE

A IMPORTÂNCIA DA REGULAR ESTRUTURAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Matriz Constitucional e Legislação

Gabriel Guy Léger

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná

24 de setembro de 2026

MATRIZ CONSTITUCIONAL

Participação social e controle democrático das políticas públicas.



Participação social na Administração Pública

Art. 1º, parágrafo único

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 5º, XXXIII

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 29, XII

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] **cooperação das associações representativas no planejamento municipal**;

Art. 37, § 3º

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Art. 193, parágrafo único

O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, **a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas**.

Dispositivos constitucionais setoriais

Pessoal | art. 39

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal**, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Saúde | art. 198, III

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] **participação da comunidade**.

Assistência social | art. 204, II

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] **participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**.

Educação | art. 205

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, **será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Cultura | art. 216-A, § 2º, II

Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: [...] **conselhos de política cultural**;

Criança e adolescente | art. 227, § 7º

É dever da família, da sociedade e do Estado **assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 7º **No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.**

LEGISLAÇÃO FEDERAL



Assistência social e proteção aos Direitos humanos

Lei nº 8.742/1993

Art. 16. As **instâncias deliberativas do Suas**, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os **Conselhos Municipais de Assistência Social**.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Art. 30 - É condição para os repasses, aos **Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei**, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - **Conselho de Assistência Social**, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

Lei nº 8.069/1990

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] II - **criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente**, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, **assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas**, segundo leis federal, estaduais e municipais;

Lei nº 8.842/1994

Art. 6º Os **conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso** serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, **compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área**.

Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a **supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso**, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas

Lei nº 8.069/1990

Art. 131. O **Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo**, não jurisdicional, **encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente**, definidos nesta Lei.

Art. 132. **Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar** como órgão integrante da administração pública local, composto de **5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos**, permitida recondução por novos processos de escolha.

Lei nº 12.288/2010

Art. 50. Os **Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais**, no âmbito das respectivas esferas de competência, **poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra**.

Lei nº 7.353/1985

Art 1º Fica **criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM**, com a finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País.

Conselhos municipais das pessoas com deficiência

Lei nº 13.146/2015

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI - Lei nº 13.146/2015) faz **referências indiretas e diretas ao papel dos municípios e à participação social**, embora ela não crie os conselhos municipais diretamente (já que a criação de cada conselho depende de leis municipais específicas).

A menção e o respaldo aos conselhos se dão por meio de dois pilares principais dentro do texto da lei:

1. Participação e Controle Social: **A LBI estabelece como diretriz a participação da sociedade civil e das pessoas com deficiência na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.** Os conselhos municipais são, por excelência, os órgãos que cumprem esse papel determinado pela lei em âmbito local.
2. Articulação de Políticas Públicas: **no art. 76, por exemplo, ao tratar do direito à moradia e tecnologia assistiva, ou no gerenciamento de outras políticas setoriais, a lei reforça a necessidade de atuação conjunta entre os órgãos públicos e as instâncias de representação social.** Além disso, **o art. 79 garante o pleno exercício dos direitos políticos e o acesso ao voto para pessoas com deficiência, o que inclui o direito de votar e ser votado em órgãos de deliberação** — fundamentando juridicamente a presença desse público em conselhos e conferências locais.



Educação

Lei nº 14.113/2020 - Fundeb

Dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social

Art. 33. O **acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos** serão exercidos, perante os respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **por conselhos instituídos especificamente para esse fim.**

Lei nº 11.947/2009

Art. 18. Os **Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão**, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, **Conselhos de Alimentação Escolar - CAE**, órgãos colegiados de **caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento**, compostos da seguinte forma: [...]

Lei nº 9.394/1996

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...] VII – **instituir**, na forma da lei de que trata o art. 14, **Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.**

Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes.

§ 1º O Conselho Escolar, **órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local**, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: [...]

Saneamento

Lei nº 11.445/2007

Art. 47. O **controle social dos serviços públicos de saneamento básico** poderá **incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais**, em especial o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.;

Cultura, esporte e turismo

Lei nº 14.835/2024

Art. 11 **Compete aos Municípios** que aderirem ao SNC (Sistema Nacional de Cultura):

(...)

IV - **instituir e implantar ou reestruturar conselho municipal de política cultural**, garantindo que seus membros sejam escolhidos por meio de eleição direta, **com representação da sociedade civil que seja, no mínimo, paritária em relação aos membros do poder público;**

Lei nº 11.771/2008

Art. 8º Fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

[...]

VII - os fóruns e os conselhos estaduais, distritais e municipais de turismo

Lei nº 14.597/2023

Art. 43. São **condições para os repasses aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dos recursos de que trata esta Lei a efetiva instituição e o funcionamento de:**

I - **conselho de esporte, de composição paritária entre governo e sociedade civil;**

Segurança pública, política urbana e habitação

Lei nº 13.675/2018

Art. 20. Serão criados **Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social**, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

Lei nº 10.257/2001

Art. 43, I - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - **órgãos colegiados de política urbana**, nos níveis nacional, estadual e municipal.

Lei nº 11.124/2005

Art. 12. Os **recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:** [...] II – **constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação**, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de **1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;**

Lei nº 11.343/2006

Art. 8º-E. Os **conselhos de políticas sobre drogas**, constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, terão os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas sobre drogas;

II - colaborar com os órgãos governamentais no planejamento e na execução das políticas sobre drogas, visando à efetividade das políticas sobre drogas;

III - propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, ações, atividades e projetos voltados à prevenção, tratamento, acolhimento, reinserção social e econômica e repressão ao tráfico ilícito de drogas;

IV - promover a realização de estudos, com o objetivo de subsidiar o planejamento das políticas sobre drogas;

V - propor políticas públicas que permitam a integração e a participação do usuário ou dependente de drogas no processo social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado; e

VI - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas sobre drogas em consonância com o Sisnad e com os respectivos planos.

Desenvolvimento econômico e trabalho

Lei nº 13.667/2018

Art. 3º, §2º O Codefat e os Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda instituídos pelas esferas de governo que aderirem ao Sine constituirão instâncias deliberativas do Sistema.

Art. 12. As esferas de governo que aderirem ao Sine deverão instituir fundos do trabalho próprios para financiamento e transferências automáticas de recursos no âmbito do Sistema, observada a regulamentação do Codefat.

§ 1º **Constituem condição para as transferências automáticas dos recursos de que trata esta Lei às esferas de governo que aderirem ao Sine a instituição e o funcionamento efetivo de:**

I - **Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, constituído de forma tripartite e paritária por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo,** observadas as disposições desta Lei;

Defesa Civil

No Estado do Paraná, a criação e a regulamentação dos Conselhos Municipais de Proteção e Defesa Civil (CMPDC) não ocorrem por meio de uma única lei estadual genérica, mas sim através de leis específicas de cada município, amparadas pelas diretrizes da Lei Federal nº 12.608/2012 e da Lei Estadual nº 18.519/2015 (que institui a Política de Proteção e Defesa Civil do Estado do Paraná)

Lei nº 12.608/2012

Art. 12. **O CONPDEC, órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional**, terá por finalidades:

I - auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil;

II - propor normas para implementação e execução da PNPDEC;

III - expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento;

IV - propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre, observada a legislação aplicável; e

V - acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil.

§ 1º A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º **O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.**

Lei Estadual nº 18.519/2015

Art. 1º Institui a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil - Pepdec.

§ 1º O Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil - Sepdec, responsável por executar a Pepdec, tem como finalidade a coordenação das medidas de natureza permanente, destinadas a prevenir ou minimizar as consequências danosas de eventos anormais e adversos, previsíveis ou não e, ainda, socorrer e assistir as populações e áreas por esses atingidos.

§ 2º **Estão sujeitos a essa política os seguintes órgãos do Sepdec:**

I - **órgão colegiado: Conselho Estadual de Proteção e Defesa Civil - Ceprodec;**

Art. 6º **Compete ao Estado:** [...] XIV - **estimular os municípios para que procedam a criação de conselhos municipais de gestão de riscos de desastres ou de proteção e defesa civil;**

Art. 7º **Compete aos municípios:** [...] XXII - **instalar os Conselhos Municipais de Gestão de Riscos e Desastres ou de Proteção e Defesa Civil** para auxiliar na elaboração e revisão de planos, bem como no acompanhamento e fiscalização da implementação das políticas estadual, nacional e municipal de Proteção e Defesa Civil;

A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA





ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTABELECEER OBJETIVOS

Estabelecer metas e objetivos de curto, médio e longo prazos, considerando o desenvolvimento do município tanto no presente quanto no futuro.

DESENHAR ESTRATÉGIAS

É necessário desenhar quais estratégias a administração municipal deve adotar para alcançar essas metas e objetivos.

DEFINIR PRIORIDADES

Governar exige a definição de prioridades, especialmente diante dos recursos limitados do município.

Assim, é necessário identificar e priorizar a solução dos problemas que causam maior impacto na população.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento de um planejamento estratégico e a definição de prioridades está interligado com a elaboração de políticas públicas.

As políticas públicas seguem um processo cíclico que inclui:

- Definição do problema
- Formação da agenda pública
- Formulação da política
- Implementação
- Monitoramento e avaliação



Alguns assuntos que podem ser abordados na implementação de políticas públicas:

MOBILIDADE URBANA:

- Identificação dos principais problemas de trânsito e transporte no município;
- Incentivo a meios de locomoção sustentáveis;
- Construção de ciclovias;
- Adequação de calçadas com piso tátil;
- Instalação de rampas;
- Largura suficiente para passagem de cadeiras de rodas.

SANEAMENTO BÁSICO:

- Avaliação da cobertura e qualidade dos serviços de água, esgoto, coleta de lixo e drenagem urbana;
- Busca pela universalização desses serviços;
- Ações para promover o uso consciente dos recursos.

SAÚDE:

- Políticas de prevenção e promoção da saúde;
- Ações de vacinação;
- Campanhas educativas;
- Programas de alimentação saudável;
- Estruturação de postos de saúde, hospitais, SAMU e estratégias de melhoria do atendimento à população.

EDUCAÇÃO:

- Análise dos indicadores de qualidade da educação local;
- Taxas de aprovação e evasão escolar;
- Formação continuada dos docentes;
- Programas de melhoria do ensino;
- Ações para melhoria da educação inclusiva;
- Apoio psicopedagógico.

ASSISTÊNCIA SOCIAL:

- Adequada estruturação dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e dos CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)
- Avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios de proteção social, visando garantir a acolhida e convívio familiar e comunitário

MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE:

- Políticas para proteção de áreas de preservação ambiental, parques e reservas naturais
- Implementação de programas de coleta seletiva, reciclagem e destinação adequada dos resíduos
- Promoção de práticas sustentáveis em edificações

CONSTITUIÇÕES LEI FEDERAIS / ESTATUTOS

- **Estatuto da Pessoa com Deficiência**
- Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015
- **Estatuto da Primeira Infância** - Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016

CONSELHOS MUNICIPAIS

- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Educação;

PLANOS MUNICIPAIS

- **Plano Diretor - Estatuto das Cidades** Lei 10.257/2001
– Municípios com mais de 20 mil hab.; regiões metropolitanas, áreas de influência de impactos ambientais; de especial interesse turístico.

FONTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

- Audiências Públicas
- Consultas Públicas
- Conferências
- Diálogos Sociais

Atribuições dos conselhos

A intensidade de cada função depende da legislação específica

CONSULTIVAS

Consistem em emitir pareceres, recomendações ou opiniões técnicas sobre políticas, programas ou ações em desenvolvimento pelo Poder Executivo.

As manifestações devem ser formalmente recebidas e consideradas pela Administração, observada a natureza consultiva e o regime jurídico aplicável.

DELIBERATIVAS

Quando a legislação específica lhes atribuir caráter deliberativo, os conselhos podem aprovar planos, diretrizes, prioridades, propostas ou critérios de aplicação de recursos no âmbito de sua competência.

FISCALIZADORAS

Envolvem o acompanhamento da execução orçamentária, a análise de prestações de contas e a verificação da conformidade legal e técnica das ações desenvolvidas pelo poder público ou por entidades parceiras.

NORMATIVAS

Alguns conselhos têm o poder de editar resoluções e normas complementares, no âmbito de sua área temática, desde que estejam em conformidade com a legislação vigente.

Diferentes formas de previsão normativa dos conselhos

Antes de criar ou revisar um conselho, identifique o comando da norma federal

EXIGÊNCIA

A lei **determina** instituição e funcionamento do colegiado.

CONDICIONANTE

O conselho é **requisito** para adesão, sistema ou transferência.

FACULDADE

A norma **permite ou estimula** a criação municipal.

LEGISLAÇÃO LOCAL

Define competências, composição e funcionamento dentro da matriz federal.

Conteúdo mínimo da lei municipal

A legislação local deve oferecer segurança e clareza institucional

Natureza e finalidade

Caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador ou controlador.

Competências

Matérias submetidas ao conselho e alcance de seus atos.

Composição

Segmentos, vagas, paridade e forma de escolha.

Mandato

Duração, recondução, substituição e perda da função.

Estrutura de apoio

Secretaria executiva, suporte técnico e recursos.

Funcionamento

Reuniões, quórum, publicidade e regimento interno.

Documentos essenciais

Evidências de regularidade e memória institucional

Lei e alterações

Base jurídica atualizada.

Regimento interno

Regras operacionais.

Atos de designação

Membros e mandatos.

Calendário anual

Previsibilidade das reuniões.

Pautas e atas

Registro das discussões.

Resoluções e pareceres

Formalização das manifestações.

Relatórios

Fiscalização e monitoramento.

Publicidade

Transparência dos atos.

Dimensões de uma atuação qualificada dos conselhos

PARTICIPAÇÃO

Representação social e escuta da comunidade.

TRANSPARÊNCIA

Pautas, documentos, atas e decisões acessíveis.

PLURALIDADE

Composição representativa dos segmentos envolvidos.

AUTONOMIA

Condições para fiscalizar e solicitar informações.

CONTINUIDADE

Funcionamento permanente, com calendário regular.

RESPONSIVIDADE

Acompanhamento das providências adotadas.

Em síntese, como se dá a regular estruturação?

Cinco segmentos que devem ser examinadas em conjunto

1. BASE LEGAL

Lei municipal compatível com as diretrizes constitucionais e a matriz federal.

2. COMPOSIÇÃO

Representatividade, paridade, mandato e impedimentos.

3. AUTONOMIA

Estrutura material, administrativa, técnica e informacional.

4. FUNCIONAMENTO

Regimento, calendário, reuniões, atas, quórum e publicidade.

5. EFETIVIDADE

Deliberações, fiscalização, monitoramento e resposta.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

Estrutura, composição e atribuições do principal
colegiado de controle social do SUS.



Fundamento jurídico e posição institucional

Da Constituição à legislação federal

O art. 198, III, da Constituição Federal estabelece a participação da comunidade como uma das diretrizes organizativas do Sistema Único de Saúde. A Lei nº 8.142/1990 concretiza essa diretriz ao prever, em cada esfera de governo, a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.

O Conselho não é uma comissão eventual. A lei o qualifica como órgão colegiado **permanente e deliberativo**, com **atuação na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde**, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Consequência para o Município

Entre os requisitos estabelecidos pelo art. 4º da Lei nº 8.142/1990 para o recebimento dos recursos previstos no art. 3º está a existência de Conselho de Saúde, com composição paritária.

Frisa-se que a regularidade não se esgota na edição da lei municipal.

É necessário demonstrar funcionamento efetivo, reuniões regulares, composição adequada, acesso a informações, deliberações documentadas e capacidade de acompanhar a gestão do SUS no âmbito municipal.

O Conselho de Saúde é parte da governança do SUS e não mera formalidade.

Caráter permanente e deliberativo

Permanência e continuidade

O caráter permanente significa atuação contínua, independente da alternância de governos e não limitada aos momentos de conferência ou prestação de contas.

O funcionamento permanente pressupõe reuniões regulares, preferencialmente organizadas em calendário próprio, fluxo de recebimento de documentos e condições para acompanhar a política ao longo de todo o exercício.

A continuidade também exige preservação da memória por meio de atas, resoluções, pareceres, relatórios e acompanhamento das recomendações expedidas.

Deliberação e controle

O caráter deliberativo atribui ao Conselho participação efetiva nas matérias submetidas à sua competência.

As manifestações devem decorrer de análise informada, discussão colegiada, observância do quórum e registro dos fundamentos e encaminhamentos.

O controle exercido pelo Conselho alcança a execução das ações e serviços de saúde, a aplicação de recursos, o cumprimento das metas e a qualidade do atendimento, sem substituir as atribuições dos órgãos de gestão e controle interno e externo.

Composição e representatividade

Distribuição dos segmentos

A Resolução CNS nº 453/2012 orienta que 50% das vagas sejam destinadas a entidades e movimentos representativos de usuários; 25% a entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; e 25% à representantes do governo e prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos

A lei municipal e os atos de designação devem refletir essa distribuição, respeitando os processos de indicação ou escolha de cada segmento.

Autonomia e estrutura de apoio

O exercício das competências depende de condições materiais e informacionais

Suporte ao funcionamento

O Município deve assegurar condições para o funcionamento do Conselho, incluindo espaço para reuniões, secretaria executiva, organização de documentos, meios de comunicação e apoio técnico quando necessário.

O suporte administrativo não pode ser confundido com subordinação do colegiado ao gestor da saúde.

A autonomia manifesta-se na definição de pautas, solicitação de informações, realização de debates e emissão de recomendações dentro das competências legais.

Acesso à informação

Documentos orçamentários, relatórios, contratos, indicadores e prestações de contas precisam ser encaminhados com antecedência e em formato compreensível.

O simples envio de grande volume de dados, sem tempo ou apoio para análise, não garante participação do conselho na formulação e análise de políticas públicas de saúde.

A gestão deve responder às solicitações e informar as providências adotadas em relação às recomendações e deliberações do Conselho.

Atuação no planejamento da saúde

O Conselho participa da definição e do acompanhamento das prioridades municipais

Instrumentos de planejamento

A atuação começa no diagnóstico das necessidades de saúde da população. A partir desse diagnóstico, o Conselho participa da discussão do Plano Municipal de Saúde, que organiza diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, e acompanha a Programação Anual de Saúde, que detalha as ações previstas para cada exercício.

Essa participação permite verificar se as escolhas administrativas correspondem às necessidades identificadas e às diretrizes aprovadas.

Coerência entre plano e execução

O acompanhamento deve relacionar planejamento, orçamento e entrega de serviços. Não basta aprovar instrumentos de forma isolada.

O Conselho deve analisar se as ações executadas, as despesas realizadas e os resultados apresentados guardam coerência com as metas e prioridades anteriormente definidas.

Planejar, acompanhar e avaliar são etapas contínuas de um mesmo processo.

Controle econômico e financeiro

A fiscalização alcança recursos, fundos, contratos e resultados

Fundo e orçamento da saúde

O Conselho acompanha e fiscaliza a aplicação dos recursos vinculados às ações e serviços públicos de saúde, incluindo transferências federais e estaduais e recursos próprios do Município.

A análise deve considerar a movimentação do Fundo Municipal de Saúde, as dotações orçamentárias, os empenhos, pagamentos e a correspondência entre a despesa e a finalidade pública.

A proposta orçamentária deve ser examinada em consonância com o Plano Municipal de Saúde e a Programação Anual.

Prestação de contas e contratos

Os relatórios de gestão e as prestações de contas permitem comparar metas, execução financeira e resultados.

O Conselho deve receber informações suficientes para identificar variações, atrasos, baixa execução ou despesas sem correspondência clara com as ações planejadas.

As informações relativas a contratos, convênios e demais instrumentos utilizados na execução das ações e serviços de saúde integram o campo de análise do Conselho, na medida necessária ao acompanhamento da política, da aplicação dos recursos e dos resultados, sem substituição das atribuições dos gestores, fiscais de contrato e órgãos de controle.

Relatórios e prestação de contas

A análise deve ir além da simples aprovação ou rejeição

O que examinar

A apreciação dos relatórios deve confrontar valores previstos e executados, metas programadas e alcançadas, indicadores assistenciais e justificativas apresentadas pela gestão.

O Conselho pode solicitar esclarecimentos, documentos complementares e apresentação técnica dos responsáveis.

Deve-se registrar os elementos examinados, as dúvidas levantadas e as razões que sustentam a deliberação.

Como registrar a decisão

Atas genéricas ou manifestações sem fundamentação fragilizam a atuação dos conselhos.

Recomenda-se que pareceres e resoluções indiquem os documentos analisados, os principais achados, eventuais ressalvas, recomendações, prazos e responsáveis pelo acompanhamento.

A decisão deve ser publicada e posteriormente monitorada, verificando-se se as providências recomendadas foram efetivamente adotadas.

Controle social efetivo pressupõe decisão fundamentada e acompanhamento posterior.

Fiscalização dos serviços de saúde

O olhar do Conselho deve alcançar acesso, qualidade e regularidade da prestação

Acompanhamento da execução

O Conselho pode acompanhar a oferta dos serviços, a cobertura das ações, o cumprimento de metas, as filas e fluxos de atendimento, a disponibilidade de profissionais e insumos e a execução de programas prioritários.

A análise deve utilizar dados oficiais e informações trazidas pelos usuários e trabalhadores.

Visitas, reuniões temáticas e pedidos de esclarecimento podem complementar a avaliação documental.

Denúncias e encaminhamentos

Notícias de irregularidades devem ser registradas, analisadas dentro da competência do colegiado e encaminhadas aos responsáveis quando exigirem apuração especializada.

O Conselho pode recomendar providências, solicitar resposta da gestão e comunicar os órgãos competentes.

O Conselho não substitui auditorias, atuação do Ministério Público ou do Tribunal de Contas, mas pode produzir informações relevantes para a atuação desses órgãos.

Reuniões, atas e deliberações

A qualidade do processo decisório precisa aparecer nos documentos

Organização das reuniões

As reuniões devem seguir calendário, pauta previamente divulgada, convocação regular e disponibilização dos documentos com antecedência compatível com sua complexidade.

A pauta precisa reservar tempo compatível com a complexidade das matérias, evitando que instrumentos extensos sejam submetidos a deliberação sem análise suficiente.

O regimento interno deve disciplinar quórum, votação, participação de convidados e encaminhamentos.

Conteúdo das atas

As atas devem identificar presentes, matérias discutidas, informações relevantes, divergências, resultados das votações e providências definidas.

Resoluções e pareceres devem ser numerados, organizados, publicizados e vinculados para acompanhamento posterior.

Exemplos de fragilidades que comprometem o bom funcionamento dos conselhos

Problemas estruturais

Entre os sinais de fragilidade estão a lei municipal desatualizada, composição irregular, mandatos expirados, reuniões esporádicas, falta de secretaria executiva e inexistência de calendário pré-estabelecido.

Também comprometem a autonomia a dificuldade de acesso a documentos, o encaminhamento tardio das informações e a ausência de resposta às solicitações do colegiado.

Problemas na atuação

Atas excessivamente resumidas, aprovações sem análise demonstrável, pareceres padronizados, ausência de monitoramento e baixa participação dos membros indicam controle social pouco efetivo.

A correção exige revisão normativa, recomposição do colegiado, capacitação contínua, melhoria dos fluxos de informação e acompanhamento sistemático das deliberações.

A existência formal do Conselho deve ser acompanhada por evidências de funcionamento regular e atuação efetiva.

Boas práticas para fortalecer o Conselho

Medidas simples podem elevar a qualidade do controle social

Organização e capacitação

É recomendável adotar calendário anual alinhado aos prazos do planejamento e da prestação de contas, plano de trabalho do colegiado, rotina de distribuição antecipada de documentos e programa permanente de capacitação.

As capacitações devem abranger questões sobre SUS, orçamento, indicadores, contratos, transparência e técnicas de fiscalização.

Transparência e monitoramento

Pautas, atas, resoluções, pareceres e relatórios devem ser divulgados em local de fácil acesso.

Para facilitar o monitoramento, cada recomendação pode ser acompanhada do registro do destinatário, do prazo sugerido, da resposta da gestão e da verificação posterior.

A construção de painéis simples de acompanhamento e a articulação com ouvidorias, unidades de controle interno e demais órgãos de fiscalização podem ampliar a efetividade.

Materiais orientativos do TCE-PR

Programa Fortalece Conselhos

FORMAÇÃO

Cursos e vídeos destinados a conselheiros e agentes municipais.

CARTILHAS TEMÁTICAS

Saúde, educação, assistência social, Fundeb, alimentação escolar, transporte escolar, meio ambiente, direitos da mulher e Conselhos Comunitários de Segurança Pública, entre outros.

INSTRUMENTOS PRÁTICOS

Roteiros de fiscalização, análise de contas e organização.

FORTALECE CONSELHOS



tce.pr.gov.br/cidadao/fortalece-conselhos.htm

CARTILHA ORIENTADORA

CONSELHOS DE SAÚDE:

Guia Prático de Análise
de Prestação de Contas



SUMÁRIO

1. Introdução.....	1
2. Quem deve prestar contas na Saúde e a quem?.....	2
3. Instrumentos e Documentos de Prestação de Contas na Saúde.....	3
4. Prazos e Procedimentos para Prestação de Contas da Saúde.....	6
5. Papel do Conselho Municipal de Saúde na Análise das Contas.....	9
6. Exemplos de Irregularidades na Saúde e Como Agir	12
7. Checklist de Verificação da Prestação de Contas	14
8. Considerações Finais.....	18
9. Exemplos de Irregularidades na Saúde e Como Agir	18

Obrigado!

Gabriel Guy Léger

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná

**Fortalecer os conselhos é fortalecer
a gestão pública municipal.**

Acompanhe o @mpc.pr ➔

