



Recomendação nº 003/2024-2PJTCSRME1

Documento id. 02658972

Referência: Procedimento Administrativo nº 02.22.0006.0011692/2024-04

Investigado(s): MUNICIPIO DE NILOPOLIS

Destinatários: MUNICIPIO DE NILOPOLIS

RECOMENDAÇÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da Promotora de Justiça signatária, no uso de suas atribuições legais, com fulcro nos art. 127 e 129, incisos II e III, ambos da CRFB/88, e nos artigos 27, inciso IV da Lei 8.625/93 e 6º, inciso XX da LC n. 75/93;

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”, nos termos do artigo 129, II, da Constituição da República, podendo, para tanto, “*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 razoável para a adoção das providências cabíveis*”, nos termos do artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/1993 e artigo 53 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018;

CONSIDERANDO 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, na forma dos artigos 196 e 197 da Constituição



Federal;

CONSIDERANDO que a Constituição da República de 1988 criou o Sistema Único de Saúde (SUS), que possui como princípios fundamentais a universalidade, a integralidade, a equidade e a participação social;

CONSIDERANDO que o papel da Atenção Primária à Saúde (APS), na oferta de uma atenção integral, compreende ações de promoção e proteção da saúde, prevenção de agravos, diagnóstico, tratamento, reabilitação;

CONSIDERANDO a repartição de competências entre os entes federativos, cabendo aos municípios a gestão da APS no Sistema Único de Saúde (SUS);

CONSIDERANDO que a Atenção Primária à Saúde é reconhecida pela Organização Mundial da Saúde[1] como pedra angular de sistemas de saúde sustentáveis para a cobertura universal; mas, para que cumpra este papel, será dependente de: financiamento adequado e sustentável; recursos humanos bem capacitados organizados em equipes multidisciplinares com trabalho decente e valorizado; atenção integrada para todas as pessoas, de promoção, prevenção, cura, reabilitação e cuidados paliativos e com sistema de referência para outros níveis, evitando-se a fragmentação;

CONSIDERANDO ser competência do gestor municipal a organização das portas de entrada do sistema; o estabelecimento de fluxos de referência; a integração da rede de serviços; a articulação com outros municípios para referências; a regulação e avaliação dos prestadores públicos e privados; a regulação sanitária (nos casos pertinentes); a avaliação dos resultados das políticas municipais;

CONSIDERANDO que a situação da atenção primária à saúde no Município de Nilópolis pode ser acompanhada por veículos de indicadores divulgados pelos órgãos oficiais cofinanciadores da atenção primária, o Ministério da Saúde e a Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro, tais como PREVINE BRASIL[2], PREFAPS[3], [PAINÉIS DE INDICADORES DA APS \(saude.gov.br\)](http://saude.gov.br) e [Observatório da APS - Umame \(observatoriodaaps.com.br\)](http://observatoriodaaps.com.br); Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI);



CONSIDERANDO que a análise técnica dos dados de acesso público referentes à Atenção Primária à Saúde no Município de Nilópolis aponta a **baixa cobertura** de sua população, o que impacta diretamente nos indicadores de desempenho assistencial;

CONSIDERANDO que a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) aponta que, no caso do Brasil, o principal mecanismo para induzir a expansão da cobertura de atenção primária tem sido a consolidação da Estratégia de Saúde da Família (ESF)[4];

CONSIDERANDO que a Estratégia da Saúde da Família, quando comparada a outras formas de organização de APS existentes no país, apresenta melhores resultados quanto à ampliação do acesso ao sistema de saúde e ao desempenho dos indicadores, como diminuição de internações por condições sensíveis à APS (que são internações evitáveis) e redução da mortalidade infantil, materna e por causas preveníveis;

CONSIDERANDO que, no ano de 2021, a **Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) (em menores de 1 ano) do Município de Nilópolis era de 20,3 para cada 1 mil nascidos vivos**, com base nos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM - DATASUS), **tendo aumentado para 24,4, no ano de 2022**, embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) considere que a TMI não deve ser superior a 10 óbitos para cada mil nascidos vivos (NV);

CONSIDERANDO que, para a redução da mortalidade infantil em menores de um ano, uma das mais importantes estratégias é o fortalecimento do acesso precoce ao pré-natal realizado na APS, motivo pelo qual o Ministério da Saúde (MS) preconiza: o início do pré-natal até a 12ª semana de gestação; exames avaliados até a 20ª semana de gestação; e o mínimo de 6 consultas de pré-natal para cada gestante;

CONSIDERANDO que o Município de Nilópolis apresenta o indicador **“Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação”**, na proporção de apenas 7%, ou seja, **muito abaixo da meta esperada (45%)**[5];

CONSIDERANDO, ainda em relação ao pré-natal, que a **“Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV”** no Município de Nilópolis



também ficou muito baixa, no ano de 2023 (apenas 19%), não alcançando a meta do Ministério da Saúde de 60%[\[6\]](#);

CONSIDERANDO que “*Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado*” também é extremamente baixa no município (3%), chegando a constar como **zerada nos três quadrimestres de 2022**[\[7\]](#), apontando um baixo investimento e qualificação da saúde bucal municipal;

CONSIDERANDO que a “*Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS*”, outro indicador importante, no município de Nilópolis foi de apenas 11% no 2º quadrimestre de 2023[\[8\]](#), estando muito abaixo da meta estipulada pelo Ministério da Saúde (40%);

CONSIDERANDO que o indicador da “*Proporção de crianças de 1 ano de idade vacinadas na APS contra difteria, tétano, coqueluche, hepatite B, infecções causadas por haemophilus influenzae tipo B e poliomielite inativada*”, no Município de Nilópolis, apresentou um resultado de apenas 19% no 2º quadrimestre de 2023[\[9\]](#), indicando a **necessidade de intensificação das ações de vacinação para menores de 1 ano de idade**;

CONSIDERANDO a importância da intensificação da vacinação contra coqueluche, dado o aumento global dos casos da doença, oficialmente recomendada pelo Ministério da Saúde através da **NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 70/2024-DPNI/SVSA/MS**;

CONSIDERANDO que o Município de Nilópolis apresenta **baixíssima cobertura de imunização**, a qual sofreu queda vertiginosa do ano 2018, quando era de 71,6%, até o ano de 2022, passando para **apenas 10,79%**, em todas as vacinas de rotina do calendário vacinal e em todas as faixas etárias, o que fez **este município cair para o penúltimo lugar no ranking nacional de cobertura vacinal**[\[10\]](#);

CONSIDERANDO que as ações de acompanhamento de pessoas com hipertensão e diabetes também é frágil em Nilópolis, como pode ser observado nos resultados dos indicadores “*Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre*”, o qual registrou apenas 2%, no 2º



quadrimestre de 2023; e a “**Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre**”, o qual registrou apenas 3% mesmo período^[11];

CONSIDERANDO que esta Promotoria de Justiça, além da análise dos indicadores da Atenção Primária, também promoveu **fiscalizações in loco** em algumas unidades de atenção básica geridas pelo Município de Nilópolis, tendo constatado diversas irregularidades, documentadas na **Informação Técnica n. 1159/2023**, de 20 de outubro de 2023 (em anexo), tais como **equipes de Saúde da Família incompletas com déficit de profissionais; ausência de cumprimento de carga horária contratualizada por parte dos profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e dentistas); grande fila de espera para atendimento de algumas especialidades; a ausência de classificação de prioridades para a regulação de vagas nos Sistemas de Regulação (SISREG); desativação de consultórios odontológicos; irregularidades no controle e armazenamento de vacinas e medicamentos; a ausência de sistema informatizado para controle de medicamentos (controle de lote e validade; controle do consumo médio mensal e de estoque; controle para coibir a dupla dispensação); o desabastecimento de medicamentos nas unidades de APS de grande relevância para a população; dentre muitas outras descritas no referido documento técnico;**

CONSIDERANDO as Informações Técnicas n. 1159/23 e 1189/23 do Grupo de Apoio Técnico Especializado em Saúde do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GATE-Saúde) que seguem em anexo e integram a presente recomendação;

CONSIDERANDO que diversas medidas podem e devem ser adotadas pelo Município de Nilópolis para a garantia do direito à saúde de sua população, através da melhoria do desempenho dos serviços da atenção primária na rede municipal;

Resolve **RECOMENDAR**:

Ao **MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS**, representado por seu **PREFEITO, ABRAÃO DAVID NETO**, e por seu **SECRETÁRIO DE SAÚDE, ANDRÉ ESTEVES**, o seguinte:

1. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a



- cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) e da Estratégia de Saúde da Família (ESF)**, devendo enviar à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (e-mail: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de expansão da cobertura da APS e da ESF, que estabeleça medidas/providências detalhadas e vinculadas a prazos para a **progressiva expansão da cobertura, de modo a atingir a taxa de 100% em 24 meses**;
2. que adote medidas imediatas e efetivas para diminuir, consideravelmente, a **Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) em menores de 1 ano**, aproximando-a da taxa preconizada pela Organização Mundial da Saúde. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
 3. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1ª (primeira) até a 12ª (décima segunda) semana de gestação**, aproximando-a da taxa preconizada de 45%. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
 4. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV**, aproximando-a da taxa preconizada de 60%. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
 5. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a



- proporção de gestantes com atendimento odontológico**, devendo ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
6. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS**, aproximando-a da taxa preconizada de 40%. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
7. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **proporção de crianças de 1 ano de idade vacinadas na APS contra difteria, tétano, coqueluche, hepatite B, infecções causadas por *haemophilus influenzae* tipo B e poliomielite inativada**, devendo ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;
8. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **cobertura geral da imunização**, devendo enviar à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (e-mail: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, um plano de expansão da cobertura da imunização, que inclua um cronograma detalhado para a adoção e conclusão das medidas necessárias, bem como o tempo total planejado para o efetivo aumento da cobertura, não superior a 24 meses para conclusão total;
9. que adote medidas imediatas e efetivas para aumentar, consideravelmente, a **proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferidas**, devendo ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 45 (quarenta**



e cinco) dias, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, não superior a 24 meses para conclusão total;

10. que adote as seguintes providências para regularizar os serviços prestados no **Posto Central do SUS e na Clínica da Família Dr. Jorge David**: 10.a) contratação e nomeação de direção médica regularizada junto ao CREMERJ; 10.b) regularize a rede de frio da unidade e adeque o armazenamento das vacinas, com a manutenção da temperatura necessária e a aquisição de termômetros para aferição da temperatura nas caixas de isopor; 10.c) adeque o armazenamento das caixas térmicas vazias; 10.d) mantenha atualizado o mapa de controle de temperatura do refrigerador e da qualidade das vacinas; 10.e) fixe os recipientes para descarte de materiais perfurocortantes na parede; 10.f) adeque as instalações da rede elétrica, evitando que a fiação fique exposta; 10.g) adote sistema informatizado para o registro do serviço de imunização (aplicação de vacinas); 10.h) adote sistema eficaz de controle, preferencialmente de informática, para controle do estoque, validade e dispensação de medicamentos na unidade; 10.i) providencie o certificado de regularidade junto ao Conselho Regional de Farmácia; 10.j) regularize a dispensação de medicamentos controlados, através de farmacêutico responsável e pelo período oficialmente preconizado; 10.l) regularize o abastecimento dos medicamentos com estoque zerado, adotando, ainda, sistema eficaz de controle para evitar o desabastecimento; 10.m) regularize a composição das equipes de ESF vinculadas à unidade de saúde, mantendo-as completas; 10.n) regularize o cumprimento da carga horária da equipe eMulti que atua na unidade; 10.o) restabeleça e regularize o funcionamento do consultório odontológico da unidade; 10.p) controle a carga horária dos profissionais que atuam na unidade, tendo em vista que as ausências injustificadas impactam na assistência e aumentam as filas de espera. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsm1@mprj.mp.br), no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, **não superior a 12 meses**;
11. que adote as seguintes providências para regularizar os serviços do Setor de Regulação do Município de Nilópolis: 11.a) centralizar as ações de Regulação (criação da Central Municipal de Regulação) e/ ou adotar um sistema



informatizado que permita e controle todos os agendamentos na rede de atenção especializada e hospitalar, seja qual for o prestador de serviços, incluindo a rede própria e a contratada. 11.b) contratar ao menos 1 profissional médico regulador e equipe de apoio, responsável pelo setor. 11.c) o sistema informatizado deverá permitir o acesso transparente às informações, em tempo real, com monitoramento de filas de espera e de nosologias. 11.d) a Central de Regulação deverá implantar protocolos para a classificação de risco nosológico e priorização das vagas. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, **não superior a 12 meses**;

12. que adote medidas efetivas para diminuir as filas de espera para os serviços de Clínica Médica, Ginecologia, Cardiologia, Neurologia e Oftamologia, devendo ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, bem como a lista atualizadas de todas as filas, **não superior a 12 meses**;
13. que adote as seguintes providências para regularizar os serviços do Setor de Mandados Judiciais: 13.a) regularize o armazenamento de medicamentos, devendo ser separados de alimentos e bebidas; 13.b) seja instalado termômetro na geladeira destinada ao armazenamento de medicamentos termolábeis, bem como implantado mapa de controle de temperatura; 13.c) regularize a dispensação de medicamentos através de farmacêutico responsável; 13.d) efetue de forma eficaz o controle de validade dos medicamentos; 13.e) regularize a climatização do setor. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, **não superior a 12 meses**;
14. que adote as seguintes providências para regularizar os serviços no **Posto de Saúde Novo Horizonte**: 14.a) que controle e garanta o cumprimento da carga horária dos médicos que atuam na unidade, em todos os dias da semana, tendo



em vista o impacto na assistência à saúde prestada na unidade pelas ausências injustificadas dos profissionais; 14.b) regularize o vínculo e a carga horária da profissional médica Luciana Gualberto de Paiva, tendo em vista a manutenção de vários vínculos com incompatibilidade de carga horária; 14.c) atualize a relação de profissionais vinculados à unidade no CNES; 14.d) regularize o funcionamento do consultório odontológico com a aquisição e instalação de equipamentos, bem como contratação de recursos humanos; 14.e) adote providências para diminuir o tempo de resposta dos exames realizados na unidade; 14.f) regularize o funcionamento da sala de vacina com a lotação de um enfermeiro para o setor; 14.g) implantação de mapa de temperatura para a rede de frio; 14.h) regularize a composição e o controle da carga horária das equipes de Estratégia de Saúde da Família vinculadas à unidade. Deve ser enviado à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Região Metropolitana I (email: 2pjtcsrcm1@mprj.mp.br), no **prazo de 60 (sessenta) dias**, um plano de medidas com cronograma detalhado para cada uma delas, **não superior a 12 meses**.

A presente recomendação será entregue em mãos ao Secretário Municipal de Saúde, André Esteves, na sede da Secretaria de Saúde de Nilópolis, caso ele esteja presente em reunião convocada, antecipadamente, pelo MPRJ para o dia 31 de julho de 2024. Caso não esteja, será feito envio via e-mail com aviso de recebimento e/ou aplicativo de mensagens de telefonia móvel (e.g. *WhatsApp*), considerando a urgência da matéria tratada. Para o senhor Prefeito, Abraão David Neto, a entrega será feita em mãos, na pessoa do Procurador-Geral do Município, caso ele esteja presente na reunião supracitada, considerando ter sido antecipadamente convidado. Sem prejuízo, será feito envio via e-mail com aviso de recebimento e/ou aplicativo de mensagens de telefonia móvel (e.g. *WhatsApp*).

A presente recomendação dá ciência específica às autoridades destinatárias das irregularidades nela descritas, bem como das Informações Técnicas n. 1159/23 e 1189/23 do GATE-Saúde anexadas à presente recomendação. A presente recomendação não afasta a atuação da Controladoria Interna do Município, nem a fiscalização externa dos entes legitimados, nem a tampouco afasta a responsabilidade legal pessoal de quaisquer agentes públicos por atos nos exercícios de suas funções.



[1] [Atenção primária à saúde - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde \(paho.org\)](#)

[2] [Previne Brasil: saiba como calcular os indicadores de pagamento por desempenho em 2022 — Ministério da Saúde \(www.gov.br\)](#)

[3] [Saúde RJ - Subsecretaria de Atenção à Saúde - Atenção Primária à Saúde - PREFAPS - Indicadores e resultados \(saude.rj.gov.br\)](#)

[4] [Relatório 30 anos de SUS, que SUS para 2030? \(paho.org\)](#)

[5] Indicadores de Desempenho do Programa Previne Brasil no SISAB (<https://sisab.saude.gov.br/paginas/acesoRestrito/relatorio/federal/indicadores/indicadorPainel.xhtml>);

[6] Idem ao 5

[7] Idem ao 5

[8] Idem ao 5

[9] Idem ao 5

[10] <https://observatoriodaaps.com.br/tema/informacoes-sensiveis-a-aps>

[11] Idem nota n. 5

Duque de Caxias, 30 de julho de 2024

CARLA CARRUBBA
Promotor(a) de Justiça - Mat. 2833