



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REPRESENTAÇÃO MPC Nº 001/2021

Origem: **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**
Destinatário: **TRIBUNAL DE CONTAS**
Órgão: **EXECUTIVOS MUNICIPAIS**
Assunto: **AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM EFICÁCIA
COMPROVADA PARA TRATAMENTO PRECOCE DE
PACIENTES COM COVID-19**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas

Período: Exercícios de 2020 e 2021
(Sem distribuição a relator)

O Ministério Público de Contas, por seu Agente firmatário, nos termos do disposto no artigo 37 do Regimento Interno, respeitosamente se dirige a essa Douta Presidência para dizer e propor o que segue.

I – Como é de conhecimento público,^{1;2} diversos Executivos Municipais têm adquirido e disponibilizado medicamentos, tais como cloroquina, hidroxiclороquina, azitromicina, ivermectina, entre outros, para suposto tratamento precoce da COVID-19.

¹ JORNAL DO COMÉRCIO. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/especiais/coronavirus/2021/01/773626-prefeitura-de-porto-alegre-pretende-disponibilizar-tratamento-precoce-para-covid-19-ate-o-final-do-mes.html>.

Acesso em 11/01/2021.

GAÚCHAZH. MPF e prefeitos negociam acordo para disponibilizar tratamento precoce de covid-19. Disponível em: <https://bit.ly/2Si3W0K>. Acesso em 11/01/2020.

² GAÚCHAZH. Governo Melo pediu 25 mil doses de hidroxiclороquina ao Ministério da Saúde: Também serão disponibilizados, via receituário médico, azitromicina, ivermectina e vitamina A + D. Não há comprovação de eficácia das substâncias no tratamento contra o coronavírus. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/01/governo-melo-pediu-25-mil-doses-de-hidroxiclороquina-ao-ministerio-da-saude-ckjx971870063019w42g2u8e0.html>. Acesso em 18/01/2021.



Conforme noticiado, 27 Municípios da região de Bento Gonçalves teriam assinado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público Federal, comprometendo-se a oferecer os medicamentos à população, sob pena de multa³.

O uso dos referidos medicamentos (além dos citados, incluem-se ivermectina⁴, oseltamivir, paracetamol) não se limita à região de Bento Gonçalves. Outros Municípios do Estado e do Brasil estariam adquirindo os medicamentos incluídos nos denominados “kits”.

Afora isso, há também notícias de aquisições com suposta prática de preços superiores aos de mercado⁵.

II – A partir desse contexto, há pelo menos três questões cuja análise merece aprofundamento: (i) a demonstração do respaldo técnico a embasar e motivar a decisão por efetuar aquisições; (ii) a regularidade dos procedimentos licitatórios, com ênfase na adequação aos preços de mercado, ou seja, a economicidade e vantajosidade da aquisição; (iii) a eventual responsabilidade do erário por danos resultantes da adoção de tratamentos cuja eficácia não tenha sido demonstrada cientificamente.

(i) Necessidade de motivação das aquisições

É público e notório o debate sobre a eficácia⁶ de certos medicamentos, tais como cloroquina, hidroxiclороquina e azitromicina, para

³ Cláusula 7ª, do TAC firmado com o Executivo Municipal de Boa Vista do Sul – RS: **CLÁUSULA SÉTIMA: A omissão ou negativa de oferta para a disponibilização do atendimento precoce à população, em descumprimento às cláusulas do presente compromisso, importarão multa no valor de R\$100,00 (cem reais) para o ente público, a cada situação comprovada de descumprimento.**

⁴ TCE-SC. TCE/SC pede esclarecimentos sobre compra de Ivermectina pela prefeitura de Itajaí. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/acom/radio/56708/tcesc-pede-esclarecimentos-sobre-compra-de-ivermectina-pela-prefeitura-de-itaja%C3%AD>. Acesso em 11/01/2021.

⁵ GAÚCHAZH. **Pequenas quantidades e preços inflacionados: as compras de prefeituras que assinaram acordo para tratamento precoce.** Disponível em: <https://bit.ly/34mFiBt>. Acesso em 11/01/2021.

⁶ Vide teor da Lei nº 6.360/1976: *Art. 16. O registro de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, dadas as suas características sanitárias, medicamentosas ou profiláticas, curativas,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

tratamento da COVID-19, com a publicação de pesquisas e artigos científicos, nacionais⁷ e internacionais.⁸. No levantamento efetuado, não foi possível identificar estudos que comprovassem a redução da mortalidade ou hospitalização em pacientes por COVID-19 com a utilização dos fármacos⁹.

Aqui cabe tão-somente a menção ao assunto, pelo fato de que a eventual opção por adquirir qualquer dessas substâncias, para fins de tratamento da população, deverá estar lastreada em orientação técnica¹⁰ que permita a formação de juízo sobre sua efetiva necessidade e adequação.

O possível estímulo ao uso de medicamentos sem eficácia comprovada apresenta potencial para causar prejuízos à saúde, sobremaneira diante da vulnerabilidade técnica, informacional e econômica¹¹

paliativas, ou mesmo para fins de diagnóstico, fica sujeito, além do atendimento das exigências próprias, aos seguintes requisitos específicos: (Redação dada pela Lei nº 10.742, de 6.10.2003)

I - que o produto obedeça ao disposto no artigo 5º, e seus parágrafos. (Redação dada pelo Decreto nº 6.480, de 1.12.1977)

II - que o produto, através de comprovação científica e de análise, seja reconhecido como seguro e eficaz para o uso a que se propõe, e possua a identidade, atividade, qualidade, pureza e inocuidade necessárias;

III - tratando-se de produto novo, que sejam oferecidas amplas informações sobre a sua composição e o seu uso, para avaliação de sua natureza e determinação do grau de segurança e eficácia necessários; (...) (grifa-se).

⁷ ANVISA. **Nota de esclarecimento sobre a ivermectina**. Disponível em: <https://bit.ly/3sbICKV>. Acesso em 11/01/2021.

⁸ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19#cloroquina>. Acesso em 11/01/2021.

⁹ Salienta-se, no mesmo sentido, o disposto no art. 3º, do Decreto Estadual nº 55.154/2020:

Art. 3º Ficam determinadas, diantes das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitadamente ao indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, com fundamento no art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, as medidas de que trata este Decreto. Esse teor foi replicado em diversos Decretos Municipais, exemplificativamente, o Decreto nº 7013/2020, do Executivo Municipal de Ijuí, e o Decreto nº 6.742/2020 do Executivo Municipal de Farroupilha.

¹⁰ EL DIB, Regina Paolucci. *Medicina baseada em evidências: Como praticar a medicina baseada em evidências*. *J Vasc Bras*, 2007, v. 6, nº 1. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/jvb/v6n1/v6n1a01.pdf>. Acesso em 11/01/2021.

¹¹ Sobre as características da vulnerabilidade do consumidor, ver: MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 304-306. Ver também: STJ. REsp 1195642/RJ, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 21/11/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

de parcela da população, instada a consentir¹² com aplicação de tratamento sem comprovação científica de sua eficácia, em possível violação a preceitos constitucionais fundamentais, como o direito à saúde (art. 6º, art. 196, art. 197 e art. 200, I, todos da CF/1988).

(ii) a regularidade dos procedimentos licitatórios com ênfase na adequação aos preços de mercado, ou seja, a economicidade e vantajosidade da aquisição e responsabilidade

Nos casos em que as aquisições tenham sido efetivadas, cumpre examinar os procedimentos adotados para esse fim; diga-se, a aderência às regras licitatórias vigentes, as quais, ainda que relativizadas pelo cenário emergencial, são de obrigatória observância.

Além dos aspectos formais, cabe a verificação dos critérios utilizados para dimensionar os quantitativos a serem ou já adquiridos, sua adequação ao contexto local e a efetiva utilização, bem como a economicidade e vantajosidade (art. 3º, Lei nº 8.666/93), considerando os preços de mercado.

Sobre a responsabilidade, necessário tecer algumas considerações. As previsões legais que orientam os atos da Administração Pública indicam alguns elementos necessários à condução das políticas públicas sanitárias: *(i) evidências científicas, análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitação no tempo e espaço ao mínimo indispensável (Lei nº 13.979/2020¹³ e Decreto Estadual nº 55.154/2020); (ii) comprovação científica e de análise, seja reconhecido como seguro e eficaz*

¹² Parece incongruente que se exija um **termo de consentimento** do usuário do SUS em matéria tão controversa, a indicar que a Administração Pública **não confia na eficácia e na segurança** da medicação que pretende fornecer.

¹³ Lei nº 13.979/2020, Art. 3º (...); d) vacinação e outras medidas profiláticas;

§ 1º **As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas** e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. (grifou-se).



para o uso a que se propõe (Lei nº 6360/1976); (iii) evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança do medicamento (Lei nº 8080/91).

A partir da inobservância das balizas legais, podem emergir questões sobre responsabilidade. Como pontua Ferraz Jr., a *responsabilidade não está na escolha discricionária de meios, em face de fins definidos na lei, mas na eleição dos fins específicos, genericamente estabelecidos em lei, e da escolha dos correspondentes meios*¹⁴. O fim (combate à pandemia gerada pela COVID-19 e eleição de tratamentos) não justifica juridicamente a discricionariedade irrestrita na escolha dos meios, uma vez que tais meios devem observância às permissões e aos limites legais. **A lei, assim, é condição (meio) da atividade administrativa (fim)**¹⁵.

Ademais, independentemente da hierarquia normativa (leis, decretos, atos normativos, resoluções), não se pode desconsiderar a delegação e complementaridade de poderes às agências reguladoras¹⁶, dotadas de especialização técnica. De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Jr., essa *especialização técnica é exigência da eficiência*¹⁷, princípio que também orienta os atos da Administração Pública, de acordo com o *caput* do art. 37 da Constituição Federal, direcionando, também, o mérito das decisões administrativas. E, no caso, como referido, houve manifestação da

¹⁴ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁵ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁶ Como visto, a especialidade das agências promove a eficiência, porque o conhecimento técnico visa à otimização e qualificação das decisões administrativas, auxiliando na promoção, também, da economicidade. O papel das agências reguladoras como qualificação técnica que conduz à eficiência exprime a *solidariedade entre meios e fins*, porque permite a *avaliação da eficiência*, de modo que a concepção de discricionariedade *não se limita a um juízo de oportunidade, mas alcança os juízos de realidade* (avaliação de políticas de implementação de objetivos, de adequação dos meios escolhidos em face dos fins propostos). FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Op. Cit.*, p. 14.

¹⁷ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Agências Reguladoras: Legalidade e Constitucionalidade*, in *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 35, ano 8, nov./dez., 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/AgenciasReguladoras.PDF>. Acesso em: 18 jan. 2021.



ANVISA¹⁸ sobre a inexistência de comprovação científica do tratamento precoce.

Isso demonstra que **os atos em exame** – aquisição de medicamentos para tratamento precoce sem aprovação ou recomendação de autoridades sanitárias – **comportam dúvidas** razoáveis quanto à sua **motivação** e ao **atendimento aos princípios** que regem a Administração Pública e as políticas em saúde pública.

Dessa forma, a presente controvérsia pode implicar responsabilização, ao menos, sob três aspectos. O **primeiro**, quanto à eventual arbitrariedade na decisão administrativa que não observar as diretrizes legais incidentes. O **segundo**, quanto à eventual violação à eficiência, à economicidade e à vantajosidade, uma vez que a inexistência de comprovação científica compromete a validade da política pública que aloca recursos públicos sem embasamento legal. O **terceiro**, quanto aos eventuais danos à saúde da população, especialmente quanto aos possíveis efeitos colaterais, que resultarão não apenas em indenizações, mas também, tendo que tratá-los, em maiores gastos em saúde pública.

Por fim, ainda que haja prescrição médica e o “consentimento livre e esclarecido”¹⁹ do paciente, o profissional de saúde do SUS atua como agente público, o que poderá resultar em responsabilização objetiva da Administração²⁰.

¹⁸ Ratificada publicamente na data de ontem, ao autorizar a vacinação emergencial, sob o argumento, dentre outros de “**ausência de alternativas terapêuticas**”.

¹⁹ PROCESSO-CONSULTA CFM nº 8/2020 – PARECER CFM nº 4/2020. Tratamento de pacientes portadores de COVID-19 com cloroquina e hidroxicloroquina.

²⁰ CF/1988, Art. 37 (...) § 6º *As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

III – Isto posto, o Ministério Público de Contas **requer** seja determinado à Direção de Controle e Fiscalização:

1º) **apuração** das situações mencionadas, bem outras que venham a ser identificadas **em auditoria**;

2º) na hipótese de identificação de potencial existência de dano de difícil reparação, mediante a presença dos requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, que submeta a matéria ao respectivo Relator, com fulcro no inciso XIII do artigo 12 do RITCE²¹ e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE²², para fins de concessão de **medida cautelar** com as pertinentes determinações aos Gestores dos Executivos Municipais.

À sua elevada consideração.

MPC, data da assinatura digital.

GERALDO COSTA DA CAMINO

Procurador-Geral.

147/16/151/001168/20-3

²¹ “Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator: (...) XIII – determinar providências acautelatórias do erário em qualquer expediente submetido à sua apreciação, nos termos de resolução própria”.

²² “Art. 42 O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório”.