



Voto do Relator 01786/2023-8

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 03426/2021-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: GAC - Sérgio Borges - Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

Criação: 14/04/2023 09:49

UGs: FMS - VITORIA - Fundo Municipal de Saúde de Vitória, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapu, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, SEMSA - Secretaria Municipal de Saúde de Vila Velha

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Responsável: THAIS CAMPOLINA COHEN AZOURY, LUCIANO RONCETTI PIMENTA, LUIZ AMERICO BOREL, LEVI MARQUES DE SOUZA, JOAO PAULO SILVA NALI, JOAO GUERINO BALESTRASSI, EDSON FIGUEIREDO MAGALHAES, DIEGO KRENTZ, VANDER PATRICIO, MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, PAULO SERGIO DE NARDI, JOSAFÁ STORCH, SIDICLEI GILES DE ANDRADE, BRUNO TEOFILO ARAUJO, ALESSANDRO BROEDEL TOREZANI, ANA IZABEL MALACARNE DE OLIVEIRA, TIAGO ROCHA, HILARIO ROEPKE, MARCOS GERALDO GUERRA, KLEBER MEDICI DA COSTA, JOAO PAULO SCHETTINO MINETI, CATIA CRISTINA VIEIRA LISBOA, LORENZO SILVA DE PAZOLINI, CAROLINA DIAS GOMES, ELQUIMINES MARQUES DA SILVA, BRUNA TEIXEIRA DE SOUSA, MARCELA NAGEL STOV, MICHEL BERTOLO, ALESSANDRA SANTOS ALBANI, IRIS DIANE MARQUES NETTO, VANESSA ARRIVABENE, TANIA MARIA PARIZ XAVIER, DIRCEU ANTONIO GRIPA, CARLOS ALBERTO JARSKE, CLEBER DA SILVA JUNIOR, RANSMILLER BRUNELLI CAMPORESI, EDINALVA PEREIRA SOUZA CUNHA, WALDIR FERONI JUNIOR, VALTAMIR FARONI, SILENE BELZ, KAMILA DE SALES ROLDI CORREA, FAUSTO COVRE, ARNALDO BORGIO FILHO, MARISE BERNARDA VILELA





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO
– FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA – PREFEITURA
MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO – PREFEITURA
MUNICIPAL DE ALTO RIO NOVO E OUTROS – RETIFICAR A
DECISÃO MONOCRÁTICA TC 662/2021 A FIM DE NÃO
CONHECER DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO – AUSÊNCIA
DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – INSUFICIÊNCIA
DE PROVAS – EXTINGUIR SEM JULGAMENTO DO MÉRITO –
DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar, proposta em face de diversos jurisdicionados identificados na autuação: Fundo Municipal de Saúde de Vitória, Prefeituras de Afonso Cláudio, Alto Rio Novo, Brejetuba, Castelo, Colatina, Guarapari, Ibirapu, Itarana, Jaguaré, João Neiva, Laranja da Terra, Pancas, Pedro Canário, Sooretama, São Domingos do Norte, São Gabriel da Palha, Santa Maria de Jetibá, São Roque do Canaã, Santa Teresa, Venda Nova do Imigrante, Secretaria de Saúde de Vila Velha.

Nos termos da peça exordial, alega o *Parquet* de Contas, em síntese, que diversos Municípios do Estado Espírito Santo elaboraram e publicaram instrumentos normativos dispendo sobre protocolo referente a tratamento medicamentoso destinado a pacientes com suspeita ou confirmação de COVID-19, o que teria os conduzido a adquirir, conseqüentemente, diversos medicamentos sem evidência científica vigorosa que possibilitasse terapia específica de intervenção na COVID-19.

Assim, afirma que, além da irresponsabilidade de se admitir protocolos medicamentosos sem qualquer suporte científico, possibilitando, ao mesmo tempo,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

possíveis danos à saúde pela sua indevida administração, indica que as condutas também teriam gerado o desabastecimento dos fármacos descritos na exordial para a continuidade do tratamento a que eles são realmente indicados, o que caracterizaria ato de gestão ilegítimo e antieconômico, ao arrepio do que preveem os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da eficiência e da supremacia do interesse público.

Aduz, ainda, a ocorrência de suposto prejuízo causado ao patrimônio público, uma vez que o dispêndio de recursos públicos para aquisição dos fármacos não teria revertido em qualquer proveito para a sociedade, ante a constatação da sua ineficiência e não comprovação científica.

Diante das considerações apontadas na peça inaugural, o Representante pugnou para que fosse expedida medida cautelar a fim de determinar que os Entes Municipais e Estaduais listados se abstivessem de adquirir medicamentos especificamente para o tratamento precoce ou de pacientes hospitalizados por COVID-19.

Antes da análise, por intermédio da Decisão Monocrática TC 662/2021, entendi por bem cientificar os jurisdicionados, notificando-os e concedendo oportunidade de se manifestarem e apresentarem documentos acerca da acusação.

Em atendimento a notificação, foram colacionados aos autos informações e documentos, tendo sido os mesmos posteriormente encaminhados para análise do NOF – Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações, que se manifestou através da Instrução Técnica Conclusiva 04427/2021, no sentido de rever o entendimento anterior e não conhecer da presente representação, com arrimo no caput do art. 94, bem como inciso II, do mesmo normativo, LC 621/2012.

Ato contínuo, foram os autos submetidos à análise do Ministério Público Especial de Contas que, por meio do Parecer Ministerial nº. 01460/2023, entendeu pelo conhecimento da representação, nos termos dos arts. 94, 99, §§ 1º, inciso VI, 2º, da LC n. 621/2012 e, pela extinção do processo sem resolução do mérito, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n. 621/2012.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

Por fim, o feito veio ao gabinete para elaboração de voto.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Como dito anteriormente, tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar, proposta em face das Secretarias Municipais de Saúde de: VITORIA – Fundo Municipal de Saúde de Vitória (Metropolitana), PMAC – Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio (Central Serrana), PMARN – Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo (Centro-Oeste), PMB – Prefeitura Municipal de Brejetuba (Central Serrana), PMC – Prefeitura Municipal de Castelo (Central Sul), PMC – Prefeitura Municipal de Colatina (Centro-Oeste), PMG – Prefeitura Municipal de Guarapari (Metropolitana), PMI – Prefeitura Municipal de Ibraçu (Rio Doce), PMI – Prefeitura Municipal de Itarana (Sudoeste Serrana), PMJ – Prefeitura Municipal de Jaguaré (Nordeste), PMJN – Prefeitura Municipal de João Neiva (Rio Doce), PMLT – Prefeitura Municipal de Laranja da Terra (Central Serrana), PMPANCAS – Prefeitura Municipal de Pancas (Centro-Oeste), PMPC – Prefeitura Municipal de Pedro Canário (Nordeste), PMS – Prefeitura Municipal de Sooretama (Rio Doce), PMSDN – Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte (Centro-Oeste), PMSGP – Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha (Centro-Oeste), PMSMJ – Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá (Sudoeste Serrana), PMSRC – Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã (Centro-Oeste), PMST – Prefeitura Municipal de Santa Teresa (Sudoeste Serrana), PMVNI – Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante (Central Serrana), SEMSA – Secretaria Municipal de Saúde de Vila Velha (Metropolitana), em razão de supostos indícios de ilegalidades vislumbradas em diversos instrumentos normativos municipais que versaram sobre a adoção de protocolos para uso de medicamentos sem evidência científica vigorosa que possibilitassem a terapia específica de intervenção na COVID-19, o que teria ocasionado, segundo o Representante, a realização de despesas ilegítimas e antieconômicas.

Nos termos da peça exordial, alega o *Parquet* de Contas, em síntese, que diversos Municípios do Estado Espírito Santo elaboraram e publicaram instrumentos normativos



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

dispondo sobre protocolo referente a tratamento medicamentoso destinado a pacientes com suspeita ou confirmação de Covid-19, o que teria os conduzido a adquirir, conseqüentemente, diversos medicamentos sem evidência científica vigorosa que possibilitasse terapia específica de intervenção na COVID-19.

No caso concreto, tenho que a instrução processual realizada evidencia a inadmissibilidade da representação encaminhada a esta Corte de Contas.

Explico.

A exordial, bem como a documentação em anexo que a acompanha, tratando neste momento especificamente das razões do representante relativas as supostas despesas antieconômicas ante a ausência de comprovação científica do tratamento, acompanhada das alegações de que existiriam causas de danos à saúde de pacientes, não são capazes de serem atestadas através da documentação acostada, tampouco se prestam a fazer prova cabal dos fatos alegados.

No que toca a este ponto, conforme bem pontuado pela equipe técnica:

Vários são os jurisdicionados indicados na peça acusatória, algumas publicações acerca de aquisição de um ou outro medicamento. A satisfazer a vontade do representante, na verdade é interposto pedido de auditoria, para a qual o representante não possui legitimidade.

Ora, para esta Corte avaliar e/ou para haver um indício de prova deveria constar, por exemplo um receituário do dito “kit covid” (ou no mínimo informações de paciente), certidão de que não houve resultado esperado ou que houve o dano a saúde como aventado.

Além disto, fosse o caso de materializar-se a irregularidade, muito se tem a identificar quanto a origem dos recursos para definir competência de tribunal de contas. No caso específico do tema discutido, o Ministério da Saúde, que no primeiro momento, disponibilizava os medicamentos para pacientes hospitalizados, passou a distribuir medicamentos para todo Brasil com fins de tratamento precoce à covid. Ou seja, confirmando recursos federais, seria competência do TCU.

Destaque-se, ainda, que vários dos representados informaram nunca terem adquirido os medicamentos referidos nestes autos, outros informaram inclusive que já revogaram os normativos e, outro, como Castelo em que a Administração se diz contrária ao uso dos medicamentos, mas que não lhes compete, pois é prerrogativa médica e uma vez prescrito o medicamento, o paciente vai a procura.

O enlace da representação sem indício probatório e uma interposta solicitação de auditoria, traz em si uma discussão em abstrato, fato que não deve ser



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

considerado comum às Cortes de Contas, pois estas funcionam e adotam posicionamentos a partir de casos concretos, e estes estão ausente.

Assim, com as escusas que se fizerem necessárias, não se vislumbra indícios probatórios de despesa antieconômica efetivamente ocorrida, ainda que tenha valência a “opinião” (pensamento) do representante.

Parece, por demais, numa gestão tripartite, que autoridades sanitárias, como o Ministério da Saúde que recomenda e o Conselho Federal de Medicina que não se opõe à prescrição médica de fármacos para tratamento precoce do covid-19, e mais, que a legislação estadual possua lei regrado tal utilização, afirmar que há ilegitimidade na despesa por parte do município. Responsabilizar seria uma ofensa a toda segurança jurídica que buscou impor a LINDB. O SUS (aqui considerando união, estado e município) somente adquire e dispensa medicamentos, estas via prescrição em receita médica.

Em relação ao paciente em tratamento hospitalar, como já mencionado os hospitais são alta complexidade e também o Ministério da Saúde lhes disponibilizava medicamentos.

Por meio de Autorizações de internações hospitalares, conhecida como AIH, identifica-se um paciente e os serviços que lhes são prestados sob regime de internação hospitalar (inclui-se leito, atendimento profissional, medicamentos, etc.). O financiamento desta despesa é realizado recursos MAC e FNAC, portanto, federais, e de competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União.

Assim, não há competência de Tribunal de Contas para afetar protocolos clínicos e médicos, bem como, em regra, despesas hospitalares são efetuadas com recursos federais, inexistindo indícios probatórios contrários, conseqüentemente, ambos fora do alcance desta Corte.

Quanto a despesas antieconômicas, ao que consta estão amparadas em normativos de setores competentes para tanto, e além disto não há nenhum indicativo de onde foi executado e quais indivíduos (pacientes) foram alcançados. Portanto, converte-se em mera expectativa de auditoria e tratamento de fatos abstratos.

O tribunal trabalha em fatos concretos, aquisição e dispensação do medicamento onde se indicaria o paciente (receituário no mínimo) combinado com resultado não esperado (paciente não tenha se recuperado ou tenha sofrido danos em sua saúde).

Daí se extrai, de forma evidente, que o tema afeto à representação aqui tratada não se traduz na competência desta Corte, vez que não há ingerência deste Tribunal no exame de protocolos clínicos e médicos, além das questões financeiras perfeitamente pontuadas através da Instrução Técnica Conclusiva 04427/2021.

No mesmo sentido, é pertinente transcrever ainda o seguinte trecho da peça técnica *supra*, a fim de esclarecer ainda mais sobre a matéria aqui tratada, senão vejamos:

Identifica-se nos autos, destacados da petição inicial, três situações a serem avaliadas: (I) – Municípios do Estado externando protocolos médicos para



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

receituário farmacológico de “kit covid”; (II) – Despesa antieconômica com medicamentos que compõe o “kit covid” sem comprovação científica de eficácia; e (III) e objetivo da representação o de vedar medicamentos para tratamento precoce ou de pacientes hospitalizados.

Antes de adentrar às avaliações, quebrando os procedimentos rotineiros, mister se faz registrar que as análises e conclusões doravante postos não necessariamente refletem a “opinião” (maneira de pensar) do subscritor, ao contrário, porém, ancorado em “argumentos” (razão/raciocínio), é elaborada a presente peça que de forma alguma serve para validar ou negar qualquer tipo de tratamento à enfermidade ou contágio, função típica de profissional de medicina.

Necessária tal ponderação, haja vista que no Brasil, houve uma politização em relação a pandemia. Indivíduos sem formação acadêmico-científica em saúde, emitindo opiniões como especialistas. E infelizmente alcançou sociedades médicas especializadas, bem como, grupos ideológicos de médicos.

Adentrando aos temas questionados, nota-se que o grande destaque e a maioria da proposição na representação gira em torno de elaboração e publicação de protocolos para utilização de tratamento precoce contra a covid-19 em vários jurisdicionados desta Corte de Contas.

Necessário fazer um registro que médico algum está obrigado ou se vê pressionado a prescrever qualquer tipo de medicamento acerca da covid-19, e o Conselho Federal de Medicina deliberou por intermédio de Processo Consulta nº 8/2020 (Parecer nº 4/2020):

Com base nos conhecimentos existentes relativos ao tratamento de pacientes portadores de COVID-19 com cloroquina e hidroxicloroquina, o Conselho Federal de Medicina propõe:

- a) Considerar o uso em pacientes com sintomas leves no início do quadro clínico, em que tenham sido descartadas outras viroses (como influenza, H1N1, dengue), e que tenham confirmado o diagnóstico de COVID 19, a critério do médico assistente, em decisão compartilhada com o paciente, sendo ele obrigado a relatar ao doente que não existe até o momento nenhum trabalho que comprove o benefício do uso da droga para o tratamento da COVID 19, explicando os efeitos colaterais possíveis, obtendo o consentimento livre e esclarecido do paciente ou dos familiares, quando for o caso;
- b) Considerar o uso em pacientes com sintomas importantes, mas ainda não com necessidade de cuidados intensivos, com ou sem necessidade de internação, a critério do médico assistente, em decisão compartilhada com o paciente, sendo o médico obrigado a relatar ao doente que não existe até o momento nenhum trabalho que comprove o benefício do uso da droga para o tratamento da COVID-19, explicando os efeitos colaterais possíveis, obtendo o consentimento livre e esclarecido do paciente ou dos familiares, quando for o caso;
- c) Considerar o uso compassivo em pacientes críticos recebendo cuidados intensivos, incluindo ventilação mecânica, uma vez que é difícil imaginar que em pacientes com lesão pulmonar grave estabelecida, e na maioria das vezes com resposta inflamatória sistêmica e outras insuficiências orgânicas, a hidroxicloroquina ou a cloroquina possam ter um efeito clinicamente importante;
- d) O princípio que deve obrigatoriamente nortear o tratamento do paciente portador da COVID-19 deve se basear na autonomia do médico e na valorização da relação médico-paciente, sendo esta a mais próxima possível, com o objetivo de oferecer ao doente o melhor tratamento médico disponível no momento;



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



e) Diante da excepcionalidade da situação e durante o período declarado da pandemia, não cometerá infração ética o médico que utilizar a cloroquina ou hidroxicloroquina, nos termos acima expostos, em pacientes portadores da COVID-19.

Os medicamentos que compõe o “kit covid” são próprios para uso em outras enfermidades, porém a Anvisa¹ reconhece a possibilidade do médico receitá-los fora da bula:

Quando o medicamento é empregado nas situações descritas acima está caracterizado o uso *off label* do medicamento, ou seja, o uso não aprovado, que não consta da bula. **O uso off label de um medicamento é feito por conta e risco do médico que o prescreve**, e pode eventualmente vir a caracterizar um erro médico, mas em grande parte das vezes trata-se de uso essencialmente correto, apenas ainda não aprovado. (negritamos)

Há casos mesmo em que esta indicação nunca será aprovada por uma agência reguladora, como em doenças raras cujo tratamento medicamentoso só é respaldado por séries de casos. Tais indicações possivelmente nunca constarão da bula do medicamento porque jamais serão estudadas por ensaios clínicos.

O Ministério da Saúde – MS, por intermédio da Nota Informativa nº 5/2020-DAF/SCTIE/MS, disciplinou acerca do tema e os quais destacamos partes:

(...)

2.3. Considerando as publicações recentes com dados preliminares sobre o uso da cloroquina e hidroxicloroquina em pacientes com COVID-19 (Chatre, 2020, Touret, 2020; Gautret, 2020; Riera, 2020);

(...)

2.9. Neste sentido, com base na Lei n. 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, na Medida Provisória n. 926 e Decreto n. 10.282, ambos datados, a posteriori, 20 de março de 2020, que alteram a Lei já publicada, o Ministério da Saúde do Brasil disponibilizará para uso, a critério médico, o medicamento **cloroquina como terapia adjuvante no tratamento de formas graves, em pacientes hospitalizados, sem que outras medidas de suporte sejam preteridas em seu favor**. A presente medida considera que não existe outro tratamento específico eficaz disponível até o momento. Importante ressaltar que há dezenas de estudos clínicos nacionais e internacionais em andamento, avaliando a eficácia e segurança de cloroquina/hidroxicloroquina para infecção por COVID-19, bem como outros medicamentos, e, portanto, **essa medida poderá ser modificada a qualquer momento**, a depender de novas evidências científicas.

(...)

5. CRITÉRIOS PARA A PRIMEIRA DISTRIBUIÇÃO DA CLOROQUINA NA REDE SUS

(...)

5.3. O medicamento será distribuído pelo Ministério da Saúde às Secretarias Estaduais de Saúde, que realizarão o envio aos hospitais de referência de sua região.

O Ministério da Saúde elaborou ainda um manual de ORIENTAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA MANUSEIO MEDICAMENTOSO PRECOCE DE PACIENTES COM DIAGNÓSTICO DA COVID-19², sendo que este

1

² <https://antigo.saude.gov.br/images/pdf/2020/May/20/orientacoes-manuseio-medicamentoso-covid19.pdf>





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

balizamento é referência para que os jurisdicionados deste Tribunal normatizassem o uso do “kit covid”.

Deve-se registrar ainda a Nota Técnica Covid-19 nº 42/2020 – SESA-ES tratando do mesmo tema, “recomendações para tratamento farmacológico de pacientes com infecção por covid-19 – V3”. Posteriormente, por meio da Nota Técnica Covid-19 nº 56/2020, houve revogação da primeira (42/2020). Entretanto, há relatos de alguns dos municípios de terem recebido os medicamentos diretamente da SESA por meio do Programa de Assistência Farmacêutica Estadual (por sua vez, há informação que a SESA teria recebido os medicamentos do Ministério da Saúde – no caso, recurso federal).

No âmbito do Estado do Espírito Santo o tema se converteu em Lei Ordinária e enquanto vigente, sem contestar constitucionalidade, deve-se obediência.

LEI Nº 11.167/2020

Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (Covid-19) para autorizar o uso de hidroxiclороquina, cloroquina, azitromicina e ivermectina no tratamento da doença.

(...)

Art. 1º Esta Lei institui o protocolo de utilização precoce dos medicamentos hidroxiclороquina, cloroquina, azitromicina e ivermectina enquanto durar a crise ocasionada pela pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), no âmbito do Estado do Espírito Santo, com base nos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020, da República Federativa do Brasil.

Embora haja discussões, inclusive audiências abertas no Ministério da Saúde, e também projetos de lei em trâmite no Congresso para proibir utilização dos medicamentos discutido nos autos, estes encontram-se, até o momento, acobertados.

Também é fato que a Sociedade Brasileira de Infectologia e a Organização Mundial da Saúde não tem respaldado o uso dos medicamentos mencionados, mas repita-se, até o momento não há impedimento para prescrições médicas.

Não é de competência constitucional e nem legal que Tribunais de Contas interfiram nestas normatizações, e o representante (no caso, Ministério Público de Contas), inclusive nem peticiona interferência desta Corte naqueles, ainda que sua peça de contestação esteja amplamente voltada ao tema (protocolos publicados).

Quiçá, para atrair competência do Tribunal, houve apego a eventual prejuízo ao erário em razão de aquisições antieconômicas, uma vez que não haveria evidência científica vigorosa para os medicamentos.

De fato, não há evidências científicas na utilização do “kit covid”, porém isto não é novidade a nenhum dos jurisdicionados ou órgãos que já se mencionou nesta peça. Em todos os protocolos, notas técnicas e orientações deixou-se claro que não havia comprovação científica, eis o texto base:

Considerando que até o momento não existem evidências científicas robustas que possibilitem a indicação de terapia farmacológica específica para a COVID-19;

É preciso contextualizar e verificar momento a momento. Março de 2020 a Organização Mundial de Saúde reconhece a Pandemia. Pessoas sendo



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

contaminadas e vindo a óbito em diversos continentes. As vacinas foram sendo desenvolvidas em tempo recorde, sendo, no Brasil, disponibilizadas, no início de 2021. Ainda é baixo o percentual de indivíduos atendidos, juntando a isto ainda, uma provável necessidade de terceira dose (algumas vacinas) para imunização.

Aliado a este fator, o incentivo de autoridades ao uso de tratamento precoce, e a autonomia médica (inclusive autorização do CFM) para receitar medicamentos é **motivador para** a vontade ou **consentimento** do paciente para determinado tratamento, E este, deve ser respeitado, até porque possui respaldo na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Chamo atenção para o seguinte trecho:

Para abstrair a questão comprovação científica, estudos mostram que 33% de pacientes que se utilizam de placebos em testes tem resultado positivo. Água com açúcar tido como calmante e normalmente oferecido em casos de tensão, não estão amparados por evidência científica e possui resultado expressivo.

Nota-se, portanto, que caso o Tribunal pudesse vedar a disponibilização de medicamentos ao tratamento precoce, porém, sem retirar a competência médica para prescrição do “kit-covid”, só faria aumentar a desigualdade social. Isto não se mostra provido de sentido.

Não há evidências, ou notícias de que Prefeitos ou Secretários de Saúde estejam fazendo propaganda e/ou incentivando uso do “kit covid”, e não se pode imaginar que os municípios adquiram os medicamentos e ofereçam diretamente a população. Não é isto. A realidade é que o município responde a uma demanda médica. A utilização do tratamento precoce tem origem na indicação médica.

Devo rememorar, neste momento, que conheci da presente representação, por meio da Decisão Monocrática 662/2021.

Contudo, após a leitura da análise elaborada pela equipe técnica desta Corte, tal me conduz, de forma indubitável, a **retificar** meu posicionamento anterior, no sentido de não se conhecer da representação.

Digo isso pois, quanto aos itens que motivaram a representação, aqueles referentes aos normativos e vedação à aquisição de medicamentos hospitalares, entendo que a análise foge à competência do Tribunal de Contas, vez que tais protocolos estão positivados, em parte, em órgãos não alcançados pelo Tribunal, como é o caso, por exemplo, do Conselho Federal de Medicina, da Nota técnica do Ministério da Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde – SESA, do Manual de orientações do Ministério da Saúde, da Lei Ordinária (11.167/2020) do Estado do Espírito Santo, dentre outros.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

No mesmo sentido, os medicamentos empregados em internações hospitalares, por exemplo, são encaminhados pelo Ministério da Saúde, ou são remunerados via AIH, com recursos advindos do Governo Federal, o que atrairia a competência do Tribunal de Contas da União, considerando a utilização de recursos federais.

No que toca a questão das supostas despesas ilegítimas, nota-se dos autos a existência de autorizações, incentivos e certos regramentos estaduais prescrevendo receitas médicas com os produtos do “*kit covid-19*”, o que reflete diretamente na responsabilização dos agentes, vez que estariam agindo acreditando estarem abarcados por certo respaldo legal.

Ainda neste aspecto, é possível notar que a decisão dos entes em adquirirem medicamentos como os relativos à cloroquina e hidroxiclороquina para o tratamento de pacientes com suspeita ou confirmação de COVID-19 possui amparo na própria orientação expedida pelo Ministério da Saúde³, indicando orientação para prescrição em pacientes adultos, com sinais e sintomas leves do 1º ao 14º dia, Difosfato de Cloroquina e Azitromicina ou Sulfato de Hidroxiclороquina e Azitromicina.

Tudo isso nos conduz a observar que o conjunto probatório apresentado torna a matéria extremamente abstrata para julgamento, de modo que o exame das supostas irregularidades passa a ser prejudicado quando se verifica estar ausente provas de que houve algum dano à saúde, de fato, ou ato revestido de ilegalidade.

Ademais, os protocolos de utilização dos medicamentos acompanhados das publicações das suas aquisições não servem como prova alguma de efetivo dano.

Por fim, **quanto a análise da cautelar**, em razão de perfilhar integralmente com as razões de fato e de direito delineadas através da peça técnica, fazendo constar, desde logo, que passam a fazer parte integrante deste Voto, transcrevo o seguinte trecho da Instrução Técnica Conclusiva 04427/2021:

Os pressupostos de concessão da medida cautelar estão dispostos no artigo 376 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TC 261/13, *verbis*:

Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar

³ <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/orientacoes-manuseiomedicamentosos-covid19-pdf/view>



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

BGB



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I – fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e

II – risco de ineficácia da decisão de mérito.

O inciso I trata do *fumus boni iuris*, comumente denominado pela doutrina de “fumaça do bom direito”, definido como juízo de probabilidade da existência do direito, isto é receio de ocorrência de grave ofensa ao interesse público. E o inciso II trata do *periculum in mora*, definido pela doutrina como o “perigo da demora”, isto é, risco que a decisão de mérito reste ineficaz.

Apesar do tópico e da explanação acima, no subitem anterior, a presente representação foi avaliada e pugna-se que, seja revertida sua admissibilidade, não a conhecendo por não ser de competência do Tribunal de Contas ou não haver indício de prova, conseqüentemente, restando prejudicada a petição inicial e desta forma, não há que se falar em avaliar mérito dos fatos narrados, muito menos em conceder ou negar cautelar.

Em obediência aos comandos definidos nos autos e na hipótese de se prosseguir com o mesmo, partindo da premissa que esta Corte de Contas jamais possuiu e quiçá jamais possuirá competência para definir a prescrição médica para tratamento de enfermidades, conceder a cautelar pretendida, somente terá o condão de limitar acesso dos usuários do SUS, promovendo, ainda mais, a injustiça social e, por via transversa, fomentando e patrocinando as drogarias de varejo. Portanto, por “opinião” **não se deve conceder a cautelar**. Doravante, à critério do Relator e da ratificação do colegiado.

Diante de todo o exposto, acolhendo a proposta de encaminhamento contida na Instrução Técnica Conclusiva (ITC) nº. 04427/2021 e aquiescendo parcialmente com entendimento proposto pelo Ministério Público Especial de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges

1. **RETIFICAR A DECISÃO MONOCRÁTICA TC 662/2021 A FIM DE NÃO CONHECER DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO**, com arrimo no caput do art. 94, bem como inciso II do mesmo normativo, LC 621/2012, vez que ausente os requisitos para admissibilidade, uma vez que falece de competência ao Tribunal para cumprir com a demanda do denunciante e não há indício de provas suficientes;
2. **EXTINGUIR O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO**, na forma do art. 485, inciso VI, do CPC c/c art. 70 da LC n. 621/2012;
3. **CIENTIFICAR** o Representante a respeito desta decisão;
4. **ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG