

Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União,

“O governo não é uma razão, também não é eloquência, é força. Opera como o fogo; é um servente perigoso e um amo temível; em nenhum momento se deve permitir que mãos irresponsáveis o controlem.”

George Washington

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU vem oferecer

REPRESENTAÇÃO

com o propósito de que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal, decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a ocorrência de possível superfaturamento na compra pelo **Comando do Exército** de insumo para a fabricação do medicamento cloroquina, bem como avaliar a gestão de risco envolvida na decisão em aumentar a produção do fármaco em 84 vezes nos últimos meses, em comparação ao mesmo período nos anos de 2017 a 2019, **averiguando a responsabilidade direta do Presidente da República na orientação e determinação para o incremento dessa produção, sem**

que haja comprovação médica ou científica de que o medicamento seja útil para o tratamento da Covid-19.

- II -

Todos devem responder pelos seus atos, principalmente os governantes em face de suas decisões. Tendo por base esse preceito básico de civilidade e de responsabilidade democrática, passo a expor o que se segue.

Recentemente foi noticiado que o governo federal, por intermédio do **Comando do Exército**, comprou matéria prima para a fabricação do medicamento cloroquina por **preço seis vezes maior** do que o preço pago pelo Ministério da Saúde para o mesmo fornecedor no ano passado.

Transcrevo, a seguir, notícia publicada no site da Folha de São Paulo a respeito do assunto, em 17 de maio (<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/preco-que-governo-paga-pela-materia-prima-da-cloroquina-explode.shtml>) :

Preço que governo paga pela matéria-prima da cloroquina explode

Valor da matéria-prima comprada pelo Exército na Índia quase sextuplica em 1 ano

O governo pagou pelo quilo da cloroquina em pó, insumo do medicamento pivô da queda do ministro da Saúde, Nelson Teich, quase seis vezes o preço pago menos de um ano antes.

Uma mesma empresa sediada em Campanha, no interior de Minas Gerais, vendeu o produto para o Comando do Exército e para o Ministério da Saúde, no intervalo de um ano. A cloroquina foi importada, nos dois casos, de um mesmo fabricante da Índia, o Laboratório IPCA.

O Laboratório Químico e Farmacêutico do Exército comprou em maio 500 quilos do sal difosfato, a matéria-prima da cloroquina. A encomenda saiu por R\$ 652 mil.

O preço do quilo (R\$ 1.304) é quase seis vezes aquele pago pelo Ministério da Saúde em contrato assinado em maio de 2019, quando o governo federal desembolsou R\$ 219,98 por quilo. O Exército comprou sem licitação, e a compra faz parte das ações de enfrentamento à pandemia.

A diferença de preço se deve sobretudo ao aumento de custo decorrente da pandemia.

Segundo a empresa Sulminas Suplementos e Nutrição Ltda, além do aumento da demanda mundial por um produto até então pouco procurado, o aumento do preço dos fretes internacionais e a variação da cotação do dólar também

pesaram no custo — a moeda norte-americana se valorizou mais de 40% no ano.

A empresa, principal fornecedora do insumo no Brasil, já entregou ao Exército 100 quilos dos 500 quilos encomendados neste mês.

Na sexta-feira (15), o Exército respondeu que seu Laboratório Químico e Farmacêutico já havia fabricado 1,25 milhão de comprimidos de difosfato de cloroquina, medicamento sem eficácia comprovada no combate da Covid-19 e com efeitos colaterais que o ex-ministro Nelson Teich havia destacado na antevéspera do pedido de demissão.

O comando do Exército informou ainda a previsão de produzir mais 1,75 milhão de comprimidos com o recebimento de mais matéria-prima, previsto para os próximos dias.

Os medicamentos fabricados pelo laboratório foram distribuídos aos hospitais das Forças Armadas e seriam suficientes para o tratamento de cerca de 5.000 pacientes, informou. O laboratório do Exército repassou parte da produção a centrais de abastecimento de medicamentos do Sistema Único de Saúde em todos os Estados.

Os laboratórios do Exército e da Marinha receberam parte das verbas do crédito extraordinário de R\$ 231 milhões destinado ao Ministério da Defesa na ação de enfrentamento à pandemia. A Marinha informou que participa apenas no processo de embalagem da cloroquina.

A fabricação do medicamento pelas Forças Armadas, defendida pelo presidente Jair Bolsonaro (sem partido), ainda não tem uma previsão total de gastos definida, segundo o Exército: “depende da evolução da pandemia no Brasil e das demandas decorrentes”, declarou a assessoria.

Embora o possível aumento do custo dos insumos, do transporte e do dólar possa ter influenciado o aumento do preço, ainda assim adquirir o produto por um **valor seis vezes maior numa compra sem licitação**, a meu ver, representa um forte indício de eventual superfaturamento, situação que merece ser devidamente apurada pelo controle externo da administração pública.

Ademais, outra notícia publicada no dia de hoje informa que o **Comando do Exército** aumentou a produção de cloroquina em 84 vezes nos últimos meses, em comparação ao mesmo período nos anos de 2017 a 2019 (<https://epoca.globo.com/guilherme-amado/producao-de-cloroquina-do-exercito-aumentou-84-vezes-na-pandemia-24484805>):

PRODUÇÃO DE CLOROQUINA DO EXÉRCITO AUMENTOU 84 VEZES NA PANDEMIA

A produção de cloroquina pelo Exército aumentou 84 vezes na pandemia.

Em março e abril, o Exército produziu 1,25 milhão de comprimidos de Cloroquina 150 mg, a um custo de R\$ 261,5 mil.

Os números anteriores eram muito menores. De 2017 a 2019, a produção foi de 265 mil comprimidos, investindo R\$ 55,6 mil.

Os dados foram repassados pelo Ministério da Defesa nesta semana ao deputado Ivan Valente, do PSOL de São Paulo, em resposta a um requerimento de informações.

Isso significa que se a média de março e abril de 2020 fosse aplicada aos últimos três anos, os militares teriam fabricado 22,5 milhões de comprimidos de Cloroquina 150 mg, de 2017 a 2019.

Nesta quarta-feira, a Organização Mundial de Saúde (OMS) anunciou que suspenderá, novamente, os ensaios clínicos com hidroxicloroquina contra a Covid-19. A OMS afirma que, segundo pesquisas científicas, a substância não reduz a mortalidade em pacientes internados com a doença.

Embora a cloroquina e a hidroxicloroquina tenham habitado por um certo período de tempo o noticiário como possíveis medicamentos viáveis para tratar a Covid-19, estudos científicos acerca da eficácia do fármaco para tal propósito nunca foram conclusivos. Ao contrário, os estudos mais aprofundados levados à efeito concluíram que a hidroxicloroquina não é capaz de evitar mortes pela covid-19 e ainda pode causar problemas no coração. Nesse sentido estudos publicados no *Journal of the American Medical Association (JAMA)*¹ e no *New England Journal of Medicine*²

Mesmo nos Estados Unidos, onde o Presidente Trump, tal como o Presidente Jair Bolsonaro, era árduo defensor do uso da cloroquina para tratar pacientes de Covid-19, o medicamento foi descontinuado para esse fim. A FDA (Food and Drug Administration, em inglês), agência que atua como a Anvisa nos Estados Unidos, revogou a permissão de emergência para o tratamento com a cloroquina e a hidroxicloroquina contra a Covid-19. Os responsáveis pelo órgão regulador declararam nesta segunda-feira (15) que "não é mais razoável acreditar que as formulações orais de hidroxicloroquina e de cloroquina possam ser eficazes".³

Nesse contexto, não se mostra razoável a atitude do governo federal – como se sabe, sob a influência direta do Presidente da República – em aumentar de forma extraordinária a produção do fármaco cloroquina por intermédio do Exército, quando se sabe de sua ineficácia para pacientes de Covid-19, tendo em conta a necessária observância dos princípios constitucionais que orientam a ação da administração pública, tal como dispostos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente o **princípio da eficiência**.

Para combater esse tipo de desvio, advogo a viabilidade de se aplicar sanção ao gestor ineficaz e desidioso, que descure das atribuições que lhe competem

¹ <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2766117>

² <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2012410>

³ <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/15/agencia-americana-revoga-liberacao-da-hidroxicloroquina-como-tratamento-para-a-covid-19.ghtml>

no exercício das ações inerentes ao cargo e suas obrigações e responsabilidades, seja por desídia, seja por voluntarismo a desviar-se da finalidade a que se destinam os atos.

É certo que o Tribunal de Contas da União, quando do exame das condutas praticadas pelos gestores da coisa pública, é competente para examinar o modo pelo qual são geridos os recursos públicos, alcançando não somente os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e publicidade, mas, também, a impessoalidade, moralidade e **eficiência**.

O Estado, assim entendido como o ente político representativo do povo, também submetido às regras de direito, deve zelar para que a arrecadação tributária seja vertida com qualidade em favor **de toda a sociedade** (e não apenas da maioria de votantes que elegeu o atual governo), sem que haja qualquer falha ou omissão que comprometa o fim último de promover o bem-estar da coletividade.

Deve ser sempre lembrado que o constituinte derivado, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, incorporou o princípio da eficiência no corpo da Carta Política, elevando-o à categoria de princípio constitucional ao qual deve ser conferida a atenção e o relevo que esse *status* lhe imprime. Considero que a necessária observância ao princípio da eficiência, correlata à necessidade de que tal princípio seja observado pelo administrador, espraia para o controle externo o dever de transcender a mera análise da legalidade dos atos, devendo enfatizar a avaliação do real alcance da finalidade pública, ou seja, efetuar, também, o controle dos resultados alcançados pela administração.

Nesse contexto, se o procedimento de um gestor público é ineficiente e ineficaz, abre-se o caminho para que ele preste os devidos esclarecimentos sobre sua conduta, porque a sociedade não admite mais esse modo de agir. Ela espera não apenas que o gestor haja de modo irrepreensível, mas que ele consiga alcançar os resultados esperados e definidos na Constituição e na lei.

Corroborar esse sentimento a lição de Lúcia Valle Figueiredo, em sua obra “Curso de Direito Administrativo” (7ª edição, pág. 355-356):

“O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de consequente, ao controle apenas formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

Daí por que afirmamos, já no início deste capítulo, que a abrangência do controle tornou-se bem maior, não apenas pela sua extensão como, também, pelas pessoas atingidas.

E este, talvez, seja o ponto nevrálgico. No dizer de Hely Lopes Meirelles: ‘Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a abriga a prestar contas; é a

origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego’.

Claro está que o controle também foi dilargado quanto à extensão. Ao se referir claramente à legitimidade e à economicidade e, atualmente, à eficiência, pretendeu o texto constitucional não ficasse o controle apenas nos elementos formais, na legalidade aparente. [...]”

Nesse contexto, se o procedimento do gestor público está deixando a desejar em razão de evidente ineficácia administrativa, abre-se o caminho para aplicação das sanções legais cabíveis, visto que a sociedade não admite mais esse tipo de comportamento.

No caso da fabricação em massa de medicamento que não se comprova eficaz para o tratamento da Covid-19, resulta num desperdício de recursos públicos que deve ser devidamente apurado e os responsáveis penalizados na forma da lei, especialmente se há suspeitas de superfaturamento na aquisição de insumos.

É sabido que a defesa da cloroquina é encampada diretamente pelo Presidente da República, sendo razoável compreender que o contexto de que trata a presente representação – produção massiva de produto que, ao final, não será útil para os propósitos que motivaram esse ato – é resultado direto do voluntarismo da autoridade máxima do país, sem base científica ou médica. Inúmeras reportagens da mídia destacaram a enfática defesa do Presidente Jair Bolsonaro sobre o uso da cloroquina. Alguns exemplos (todos em anexo): <https://www.ictq.com.br/politica-farmaceutica/1328-cloroquina-nao-tem-efeito-colateral-afirma-bolsonaro>; <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-volta-a-defender-uso-da-cloroquina-nao-tem-outro-remedio,70003312516>; <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-20/bolsonaro-amplia-uso-da-cloroquina-admitindo-que-pode-nao-ter-eficacia-e-trazer-efeitos-colaterais-graves.html>; <https://istoe.com.br/bolsonaro-tentou-alterar-bula-da-cloroquina-por-decreto-diz-mandetta/>; <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/insistencia-de-bolsonaro-com-cloroquina-relembra-episodio-da-pilula-do-cancer/>.

Ao agir dessa forma, o Presidente da República deixa de garantir de forma adequado o direito da sociedade à saúde.

Destaco que o direito da sociedade à saúde, bem como o correspondente dever do Estado e de seus agentes de atuar na defesa da saúde pública, têm suporte em diversos dispositivos constitucionais, entre os quais destaco os seguintes:

*Art. 6º **São direitos sociais** a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (redação dada pela Emenda Constitucional 90/2015)*
(...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Art. 196. 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.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Os fatos ora considerados revelam que Presidente da República flagrantemente negligenciou esses preceitos constitucionais, devendo ser-lhe imputada a responsabilidade pelas consequências, notadamente tendo em conta que, apesar da edição da Medida Provisória 966/2020, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a constitucionalidade da norma, destacou que **agentes públicos poderão ser responsabilizados se não observarem “normas e critérios científicos e técnicos” e os “princípios constitucionais da precaução e da prevenção”**⁴.

Deve ser ressaltado que não desconheço a utilização da cloroquina para tratamento de outras doenças, tais como artrose, malária, lúpus, etc. Todavia, o aumento da produção por parte do Exército em 84 vezes não se justifica, pois não há relatos que essas doenças para as quais há real utilidade do medicamento tenham aumentado tanto assim neste ano. O propósito para a produção massiva efetivamente parece ter sido no propósito de utilizar a cloroquina em pacientes da Covid-19, ideia defendida pelo Presidente, o que teria inclusive causado a demissão de dois ministros da saúde em menos de um mês, uma vez que não defendiam essa abordagem.⁵

Por fim, é de se observar que este Ministério Público junto ao TCU possui legitimidade para formular representações junto a esse Tribunal, que os fatos foram apresentados em linguagem clara e objetiva e estão acompanhados, em anexo, de todas as informações referenciadas nesta peça.

- III -

⁴ <https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/bom-dia/mp-966-stf/>

⁵ <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,cloroquina-ja-vitimou-dois-ministros,70003304498>

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237 do Regimento Interno do TCU, requer ao Tribunal, pelas razões acima aduzidas, que conheça desta representação para que, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a ocorrência de possível superfaturamento na compra de insumo pelo **Comando do Exército** para a fabricação do medicamento cloroquina, bem como avaliar a gestão de risco envolvida na decisão em aumentar a produção do fármaco, por intermédio do **Comando do Exército, em 84 vezes nos últimos meses**, em comparação ao mesmo período nos anos de 2017 a 2019, sem que haja comprovação médica ou científica de que o medicamento seja útil para o tratamento da Covid-19, **averiguando a responsabilidade direta do Presidente da República na orientação e determinação para o incremento dessa produção.**

Ministério Público, em 18 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral