



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

02.2021.00063406-1

RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE APOIO

Assunto: Procedimento Administrativo sobre falta de medicamentos e irregularidades na distribuição pelo município – desvio de medicamentos por servidor público

Interessado: Promotoria de Justiça de Caridade

Trata-se de solicitação de apoio encaminhada pela Promotoria de Justiça da Comarca de Caridade, no dia 18 de novembro de 2021, pelo e-mail do Caosaúde, solicitando suporte deste Centro de Apoio acerca de procedimento administrativo que apura falta de medicamentos, bem como irregularidades na distribuição.

1. SINOPSE FÁTICA

A solicitação foi feita nos seguintes termos: “Considerando que tramita no município de Caridade Procedimento Administrativo que apura falta de medicamentos, e que há notícias que servidora do Município realiza irregularmente distribuição de medicamento adquiridos pelo município na sua residência particular. Venho solicitar auxílio quanto à possibilidade de busca e apreensão dos referidos medicamentos na casa da servidora e também saber quanto à responsabilização cível e criminal da conduta adotada pela servidora. Desde já agradeço o suporte.”

Não tendo sido enviado outros detalhes sobre o procedimento, passa-se ao entendimento deste Centro de Apoio.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, importante fazer algumas considerações acerca dos instrumentos extrajudiciais de atuação finalística do Ministério Público.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

2.1 Do Procedimento Administrativo

O Procedimento Administrativo (PA), nos termos do art. 8º da [Resolução 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público \(CNMP\)](#) é o instrumento próprio da atividade-fim destinado, entre outras hipóteses, a acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições.

O parágrafo único do mesmo artigo informa que o PA não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

Se no curso do procedimento administrativo surgirem fatos que demandem apuração criminal ou sejam voltados para a tutela dos interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, o membro do Ministério Público deverá instaurar o procedimento de investigação pertinente ou encaminhar a notícia do fato e os elementos de informação a quem tiver atribuição, conforme art. 10 da mesma resolução.

2.2 Do Inquérito Civil

A instauração e tramitação de inquérito civil, no âmbito do MPCE, é disciplinada pela [Resolução 036/2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores](#).

Nos termos do art. 7º, o inquérito civil (IC) é a investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido por membro do Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

O IC pode ser iniciado de ofício ou por requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE
permita sua identificação e localização. Tal representação, por ser inclusive por manifestação anônima, cumpridos os mesmos requisitos, conforme art. 9º, §4º.

2.3 Do Procedimento Investigatório Criminal

Nos termos da [Resolução 181/2017 do CNMP](#), alterada pela Resolução 183/2018, o Procedimento Investigatório Criminal (PIC) é instrumento sumário e desburocratizado de natureza administrativa e investigatória, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.

O PIC não é condição de procedibilidade ou pressuposto processual para o ajuizamento de ação penal e não exclui a possibilidade de formalização de investigação por outros órgãos legitimados da Administração Pública.

Ademais, conforme art. 2º, em poder de quaisquer peças de informação, o membro do Ministério Público poderá: promover a ação penal cabível; instaurar procedimento investigatório criminal; encaminhar as peças para o Juizado Especial Criminal, caso a infração seja de menor potencial ofensivo; promover fundamentadamente o respectivo arquivamento; requisitar a instauração de inquérito policial, indicando, sempre que possível, as diligências necessárias à elucidação dos fatos, sem prejuízo daquelas que vierem a ser realizadas por iniciativa da autoridade policial competente.

3. DA ANÁLISE DE CASO CONCRETO

Conforme detalhado acima, o PA deve ser utilizado para acompanhamento de políticas públicas. Especialmente na área de defesa da saúde, o procedimento administrativo é o instrumento extrajudicial adequado para monitoramento, pelo *Parquet*, da Assistência Farmacêutica do SUS no âmbito municipal.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

3.1 Assistência Farmacêutica no SUS

O direito à saúde é reconhecido como um dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, sendo dever do Estado promovê-lo 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 (arts. 6º e 196, CF).

Integra o Sistema Único de Saúde (SUS) a execução de ações de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica, além da formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção (art. 6º, I, d e VI da Lei nº 8.080/1990).

Assim, buscando dar concretude às diretrizes constitucionais e previsão legal, o Ministério da Saúde, em 1998, publicou a Portaria nº 3.916/1998¹, instituindo a Política Nacional de Medicamentos, com o propósito de “garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade destes produtos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais”.

Em 2004, foi publicada a Resolução 338/2004 do Conselho Nacional de Saúde, que formulou a Política Nacional de Assistência Farmacêutica, como aprimoramento daquela de 1998, buscando enfatizar não apenas o produto, mas também o cuidado com as pessoas.

Assim, a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), garantindo os princípios da universalidade, integralidade e equidade, pode ser compreendida como um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tanto individual como coletivo, tendo o medicamento como insumo essencial e visando seu acesso e uso racional.

3.2 Assistência Farmacêutica do SUS no Estado do Ceará

No Estado do Ceará, desde 1999, conforme Guia de Estrutura e

¹ Disponível em: http://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1998/prt3916_30_10_1998.html



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Organização da Assistência Farmacêutica no Ceará², os medicamentos para a Atenção Básica são adquiridos de forma centralizada pela Secretaria de Saúde do Estado – SESA para a grande maioria dos Municípios (182 dos 184 no ano de 2020 – exceção Fortaleza e Sobral). Os recursos financeiros advindos das contrapartidas federal e municipal são transferidos ao Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), em cumprimento a um termo de adesão celebrado entre os Municípios e a SESA/CE, por meio de pactuação na Comissão Intergestores Bipartite para execução da compra.

Tal procedimento, como ressaltado no referido guia, gera ganho de escala e eficiência, possibilitando aos Municípios a ampliação da oferta de medicamentos e insumos.

Para 2021, essa política foi regulamentada através da [Resolução da CIB/CE nº 58/2020](#), que trata do Elenco da Assistência Farmacêutica Básica (AFB) que é composto por 105 medicamentos e insumos.

Além disso, o Estado do Ceará realiza pactuação de um elenco complementar da Atenção Básica denominado de Política da Assistência Farmacêutica Secundária. Essa política, criada em 2009, contempla o financiamento bipartite (Estado e Municípios) e a aquisição de medicamentos para os agravos que não possuem cobertura farmacoterapêutica e que não se enquadram na definição dos componentes de financiamento da Assistência Farmacêutica.

A adesão dos Municípios acontece na mesma lógica para o CBAF, em que o Município ao aderir a esta modalidade deve assinar um Termo de Adesão com o Estado, com vigência de um ano, para a compra centralizada. Para 2021, essa política foi regulamentada através da [Resolução da CIB/CE nº 59/2020](#), que trata do Elenco da Assistência Farmacêutica Secundária (AFS) que é composto por 40 medicamentos e insumos.

Considerando a estrutura apresentada pela SESA em relação ao fornecimento de medicamentos da atenção básica no Estado, importante o membro do

²Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/06/Guia-de-Assistencia-Farmacautica-2020-Secretaria-de-Saude-do-Estado-do-Ceara.pdf> Acesso em: 07/12/2021.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Ministério Público acompanhar, por meio do Procedimento Administrativo, como tem sido o recebimento dos medicamentos pelo município, conforme pactuação na CIB, bem como as condições de dispensação aos usuários do SUS, quais os motivos que ensejam eventual desabastecimento, quais as condições de armazenamento etc.

3.3 Indícios de ilícitos cível e/ou penal na Assistência Farmacêutica

Além da atuação coletiva, no acompanhamento da assistência farmacêutica no município, é possível se deparar com indícios de crimes e/ou outras irregularidades, como ressaltado pela promotoria de justiça. Nesse caso, o PA não é o instrumento adequado para investigação, sendo cabível IC, no âmbito cível, e PIC ou requisição para instauração de Inquérito Policial, no âmbito penal, conforme explanação anterior.

Pelas poucas informações encaminhadas pela promotoria de justiça, pode-se vislumbrar, em tese, a ocorrência do crime de peculato ou corrupção passiva, bem como condutas que podem ensejar responsabilização por improbidade administrativa. Ademais, a conduta perpetrada pelo servidor também pode ensejar responsabilização administrativa, após procedimento disciplinar, conforme normas de conduta dos servidores municipais.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sugere-se que o PA prossiga apenas quanto aos aspectos de acompanhamento da política pública de assistência farmacêutica do município. Quanto à investigação dos possíveis ilícitos, deve ser aberto outro procedimento ou haver o encaminhamento para apuração policial, conforme elementos disponíveis.

Como sugestão, podem ser realizadas as seguintes diligências:

- fazer ou determinar vistorias, inspeções na secretaria de saúde do município – ou local onde devam ficar os medicamentos;

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101

Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

- requisitar informações da administração pública municipal;
- notificar testemunhas e vítimas;
- requisitar fiscalização pela Superintendência Regional da Secretaria de Saúde no local que estaria sendo utilizado para armazenar de modo irregular os medicamentos;
- acompanhar buscas e apreensões deferidas pela autoridade judiciária (se houver elementos suficientes. Como se trata de matéria penal – outras orientações técnicas podem ser fornecidas pelo CAOCRIM);
- realizar oitivas para colheita de informações e esclarecimentos para subsidiar eventual ação cautelar cível ou criminal e ação de responsabilização.

Ressalta-se que o presente parecer não compõe manifestação de ordem vinculativa, respeitando-se o princípio da independência funcional, que baliza a atuação dos membros.

Espera-se que o material e as reflexões encaminhadas auxiliem no deslinde do caso concreto.

Sem mais para o momento, renovamos votos de estima e consideração e permanecemos à disposição.

Fortaleza, 09 de dezembro de 2021.

(assinado digitalmente)
Eneas Romero de Vasconcelos
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOSAÚDE

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DA SAÚDE – CAOSAÚDE

Avenida Antônio Sales, nº 1740, Bairro: Dionísio Torres – Fortaleza/CE – CEP: 60135-101
Contatos: 85 98685-9580 / caosaude@mpce.mp.br