

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ



Procuradoria-Geral de Justiça

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção à Saúde Pública

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio
Público e à Ordem Tributária**

Ofício Circular Conjunto nº 1/2021 - CAOP Saúde Pública / CAOP Patrimônio Público

Curitiba, 29 de janeiro de 2021.

Colega,

O insuficiente quantitativo de doses de vacinas adquiridas, pelo Brasil, para assegurar ampla imunização de nossa população contra a COVID-19 e a instabilidade no seu suprimento, desencadearam a imprescindibilidade de acurado monitoramento e intervenção ministerial em todas as etapas deste complexo processo.

É fundamental, além disso, sensibilizar todos os meios de controle existentes, formais e informais (Ouvidorias do SUS, órgãos públicos interessados, Conselhos de Saúde, meios de comunicação, classe política, etc.), para concorrerem nesta tarefa, de forma a ampliar o escopo participativo da sociedade e criar alianças estratégicas que propiciem melhores resultados sanitários.

Impressiona as pessoas, particularmente, as notícias de desperdícios, de desvios e, sobretudo, preterição na ordem de recebimento da vacina estabelecida nos respectivos planos de vacinação.

O tema, dada sua significância epidemiológica, ética e jurídica, conclama articulação organizada das áreas especializadas do MP que para ele confluem, dentre elas as de proteção ao patrimônio público e da saúde pública.

Neste sentido, apresenta-se considerações técnicas aos Colegas de ambas as áreas, objetivando propor que se **amplie a conectividade de atuação, a partilha de informações, a preservação estruturada institucionalmente das atribuições funcionais, o estímulo às decisões por consenso em cada situação fática que se apresente e o aproveitamento da multilateralidade de atores para a superação de conflitos.**

Tenha-se em conta primeiramente, neste propósito, o **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19¹**, que constitui medida ordenadora essencial no enfrentamento da doença, **prevendo diretrizes obrigatórias para o planejamento e organização das três esferas federativas de gestão.**

O documento contempla objetivos específicos tais como “apresentar a população-alvo e os grupos prioritários”, “otimizar os recursos existentes por meio de planejamento e programação oportunos para operacionalização da vacina nas três esferas de gestão” e “instrumentalizar estados e municípios para vacinação contra a covid-19”.

No que respeita aos tempos e forma de acesso à imunização (fila), reconhece o Ministério da Saúde, no citado instrumento, a realidade atual de limitação na disponibilização das vacinas de uso aprovado no país, preconizando, por tal razão, como critérios para a priorização no recebimento do imunizante, a necessidade de “preservação do funcionamento dos serviços de saúde, proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolvimento de formas graves e óbitos, seguido da proteção dos indivíduos com maior risco de infecção e a preservação do funcionamento dos serviços essenciais”.

O Plano Nacional selecionou, com base em tais fatores técnicos (cujas diretrizes devem ser seguidas, como dito, pelos planos estaduais e municipais de vacinação), aqueles grupos humanos que, inicialmente, deverão receber a imunização.

¹ Última versão datada de 25 de janeiro de 2021 (http://www.saude.pi.gov.br/uploads/warning_document/file/641/Plano_Nacional_de_Vacina%C3%A7%C3%A3o_Covid19.pdf)

O Estado do Paraná, valendo-se de sua competência sanitária (art. 12, XVIII, da Lei Estadual nº 13.331/2001), redigiu na sequência o seu plano de vacinação, consignando, expressamente, que seguirá as normas do Programa Nacional de Imunizações, inclusive no tocante à definição de grupos prioritários para vacinação estabelecidos pelo Ministério da Saúde².

Aos municípios, por sua vez, coube definir, em conformidade com as diretrizes previstas nos Planos Nacional e Estadual, sua programação local de imunização, com a implementação de estratégias mais adequadas para organização de suas redes de saúde e o convencimento de cada grupo-alvo a ser vacinado, mediante ações de comunicação social e organização adequada de seus recursos humanos e físicos³.

Destaque-se, com referência ao espaço de planejamento conferido aos estados e municípios, que o Primeiro⁴ e Segundo⁵ Informes Técnicos do Ministério da Saúde referentes à campanha nacional de vacinação contra a Covid-19, editados em 19/1/2021 e 23/01/2021, são essenciais para compreensão e enquadramento sistemático do tema. Reiteram eles a escassez de doses de vacina e a possibilidade, conforme particularidades regionais, de ser fixada ordem de precedência dentro do extrato populacional contemplado na primeira fase de vacinação⁶.

Os gestores municipais não possuem, como se vê, elevada margem de decisão para alteração do modelo geral e das diretrizes previamente traçadas no âmbito federal e estadual, quando da confecção de seus respectivos planos de vacinação. Na parcela de definição que lhes compete, as deliberações que apresentem qualquer contraste com os princípios gerais que orientam o restante do

² Disponível em: https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-01/plano_estadual_de_vacinacao_contra_a_covid_19_sesa_pr_012021.pdf à p. 3

³ São citados no Plano Nacional como exemplos de possíveis estratégias a serem definidas pelos municípios a efetivação de vacinação *drive thru*, casa a casa ou nas instituições de acolhimento de idosos.

⁴ Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/17/primeiro-informe_tecnico-do-plano_19_01_21_miolo-1.pdf

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/janeiro/23/segundo-informe-tecnico-22-de-janeiro-de-2021.pdf>

⁶ Divulgação realizada pelo CAOP Saúde Pública aos Colegas por meio do informativo Para Seu Conhecimento nº 125 de 27 de janeiro de 2021, acessível por meio do link <https://saude.mppr.mp.br/pagina-1301.html>

processo de acesso à vacina, devem ser excepcionais, derivadas das peculiaridades regionais e previamente amparadas em consistentes critérios epidemiológicos, voltados sempre às soluções mais protetivas ao direito à vida e à saúde, ouvidos a respeito o COE e o Conselho de Saúde local.

Nesse contexto de grande responsabilidade da Administração Pública, compreende-se útil provocar os gestores municipais e as respectivas Regionais de Saúde (da SESA) para que, caso ainda não elaborado (há aproximadamente cem municípios no PR que não o fizeram), seja confeccionado imediatamente o plano municipal de vacinação (com sua readequação sobreindo modificações nos planos estadual e nacional, assegurando sua compatibilidade com os mesmos), esclarecendo o gestor ao MP e amplamente à comunidade como se dará o acompanhamento e fiscalização que lhe incumbe em relação à execução de todas as etapas de imunização⁷.

Durante esse processo de fiscalização acerca da efetivação dos planos municipais pelo MP importa serem verificadas ocasionais falhas ou irregularidades na previsão e execução da campanha de vacinação, em seus múltiplos aspectos (preterição da ordem de priorização, desacerto na organização do processo de aplicação, falta de cuidado no armazenamento das vacinas, ausência de registro das informações dos vacinados no sistema, dentre outras circunstâncias).

Tais situações, quando envolverem condutas materializadas por servidores públicos estaduais e/ou municipais (eventualmente com a participação de terceiros), podem caracterizar a prática de ato de improbidade administrativa, notadamente se constatada a deliberada preterição ou favorecimento de pessoas em contrariedade à ordem prevista nos planos de vacinação. Nessas hipóteses, atrair-se-á a atribuição das promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público, diante da possível violação a princípios norteadores da administração pública (artigo 11 da Lei nº 8.429/92), sem prejuízo de outros comportamentos que possam também caracterizar enriquecimento ilícito ou dano ao erário (artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/92), como no

⁷ A esse respeito, inclusive, foi recentemente expedido [Ofício Circular nº 2/2021 pelo CAOP Saúde Pública](#) (clique para ler) com sugestões de diligências aos colegas atuantes na área

caso de recebimento de vantagem econômica para execução da ilicitude ou do desvio de vacinas e insumos destinados à vacinação. Vale registrar, porém, que o mesmo fato poderá ter, eventual e simultaneamente, desdobramentos na área de proteção à saúde pública (relativamente ao Sistema Único de Saúde), **impondo-se o compartilhamento local de seu conteúdo entre os agentes ministeriais interessados.**

Registre-se ser evidente a presença de interesse jurídico, na espécie, para atuação do Ministério Público na proteção ao patrimônio público. Isso porque, para além da natureza funcional dos agentes públicos envolvidos, tem-se em discussão a infringência aos planos estadual e municipal de vacinação, bem como possível uso indevido de recursos estaduais e municipais mobilizados na campanha de vacinação⁸ e de vacinas incorporadas à rede pública de saúde municipal⁹.

Importa assinalar, em acréscimo, que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) anunciou que, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), também fiscalizará todo o processo de vacinação contra a Covid-19 no Paraná, principalmente no que diz respeito ao cumprimento da ordem de prioridade de imunização¹⁰, cujos dados serão oportunamente publicados na página da internet do Caop de Proteção ao Patrimônio Público e cuja leitura vivamente se recomenda.

No entanto, a realidade fática sobre a matéria é ainda precoce. Impede sejam previstas todas possibilidades de disfuncionalidades que por ventura venham a ocorrer no processo em questão, que repercutam em nossas atribuições legais. Sem prejuízo, porém, de necessários consensos básicos entre áreas afins, em princípio, o caso concreto é que poderá ditar a respectiva conduta ministerial, inclusive em relação à eventual convergência de atuação da saúde e/ou do patrimônio público, em conjunto ou separadamente.

⁸ O Ministério da Saúde, em seu Informe Técnico da Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19, esclarece que a “ação envolve as três esferas gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS), contando com recursos da União, das Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e das Secretarias Municipais de Saúde (SMS)” (p. 3).

⁹ O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19 não prevê a devolução de vacinas à União.

¹⁰ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-e-tcu-fiscalizam-vacinacao-contra-a-covid-19-nos-municipios-paranaenses/8678/N>

É indispensável, insista-se, em todos os casos concretos, que haja interlocução permanente, em cada Comarca (exceto as de entrância inicial), entre os agentes ministeriais de ambos os setores envolvidos, buscando-se a obtenção de entendimentos mínimos de ação, traçando, no que for possível e cabível, formas de abordagem congruente em cada hipótese.

Na oportunidade, e permanentemente à disposição, manifestamos-lhe a expressão da nossa mais elevada consideração.

Marco Antonio Teixeira
Procurador de Justiça / Coordenador
CAOP Saúde Pública

Maurício Kalache
Procurador de Justiça / Coordenador
CAOP do Patrimônio Público

Michelle R. Morrone Fontana
Promotora de Justiça
CAOP Saúde Pública

Leonardo Dumke Busatto
Promotor de Justiça
CAOP do Patrimônio Público

Daniel Pedro Lourenço
Promotor de Justiça
CAOP Saúde Pública