



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

NTC-CAOP-PROAD - 12021  
Código de validação: 79B8142421

**OBJETO:** ORIENTAÇÕES QUANTO ÀS NOTÍCIAS DE IRREGULARIDADES NA INVERSÃO À ORDEM PRIORITÁRIA DE VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19, PREVISTA NO PLANO NACIONAL E ESTADUAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19. “FURA-FILAS” DA VACINA. RESPONSABILIZAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 37, *CAPUT*, CF, ART. 4º E 11 DA LEI Nº 8429/92.

## I. APRESENTAÇÃO

A presente Nota Técnica visa subsidiar a atuação dos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão no que se refere à defesa do patrimônio público e da probidade administrativa, em razão das notícias de irregularidades em muitos municípios do país, inclusive no Estado do Maranhão, em que agentes públicos e particulares estão sendo vacinados sem que integrem os grupos prioritários, em inversão à ordem prioritária, prevista no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, mais popularmente conhecidos como “fura filas” da vacinação.

## II. JUSTIFICATIVA

Como órgão auxiliar da Procuradoria-Geral de Justiça cabe ao Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa emitir Notas Técnicas (art. 2º, inciso XV, Resolução nº 02/97-CPMP/MA), sem caráter vinculativo, objetivando contribuir para um desempenho eficiente no âmbito da atividade-fim do Ministério Público, de forma sistêmica e planejada, para auxiliar o trabalho cotidiano dos Promotores de Justiça com atribuição na defesa do patrimônio público, vez que, decorrente da Resolução nº 02/2009 do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão (art. 6º-A, alíneas ‘a’ e ‘h’).

\* Conforme art. 1º, III, “a”, da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.





Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

### III. DA FUNDAMENTAÇÃO

#### 3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo principal da vacinação em nível global e, mais especificamente, no âmbito nacional com os Planos Nacional e Estadual de Imunização, é resguardar a vida e a saúde de milhões de brasileiros, com estratégias e base técnica, ali descritas, e que, imprescindivelmente, devem ser cumpridas por todos, em obediência aos princípios constitucionais que devem nortear a Administração Pública e às leis deles decorrentes, na defesa da probidade administrativa.

A inversão à ordem prioritária estabelecida no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 pode comprometer o alcance dos objetivos propostos pelo plano, bem como a estratégia mundial de combate à doença, os quais têm como premissas imunizar a população mais vulnerável e propensa ao desenvolvimento da Covid-19 para, além de reduzir mortes prematuras, evitar o colapso do sistema de saúde.

#### 3.2. Contextualização global e nacional da Pandemia da COVID-19 e a escassez de vacinas.

Em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde – OMS, declarou a COVID-19 (infecção por SARS-CoV-2) como pandemia.

Ao longo do referido ano e, até a presente data, a doença alcançou as populações de mais de 200 países, com mais de duzentos milhões de infectados e mais de dois milhões de mortos.

Especificamente no Brasil, os números estão em patamares bastante elevados, com mais de oito milhões de pessoas infectadas e mais de duzentos mil mortos, contabilizados oficialmente, até 19.01.2021. Números estes que, embora extremamente altos, ainda desconsideram as subnotificações, e que ainda se encontram em estágio de crescimento no país.

São notórias as consequências devastadoras, nos mais diversos âmbitos, geradas pela Covid-19, em todo o mundo e, especialmente, no Brasil, que figura entre os 3 (três) países mais afetados pela doença no mundo, destacando-se,

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro 65.020-910, SAO LUIS - MA**



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

atualmente, a situação calamitosa vivenciada no Estado do Amazonas.

Entre as consequências gravosas, a principal delas, obviamente, é o total de vidas perdidas em razão da doença, não apenas pela quantidade, mas, sobretudo, pela individualidade de cada uma delas e de suas famílias.

Não bastasse isso, o que já seria suficiente para entendimento da gravidade da situação, a pandemia de COVID-19 afeta o interesse público, pois atinge brutalmente o sistema de saúde, com a alta probabilidade do seu colapso, pois a demanda se torna bem maior que a capacidade de atendimento, de modo a inviabilizar o atendimento mínimo a todos que dele necessitem, seja na rede privada, seja na rede pública.

Diante dessa situação, já no começo da pandemia, conjuntamente com outras medidas sanitárias e estudos de aspectos diversos da doença (tanto econômico como social), iniciou-se a busca, tanto por medicamentos para tratamento da doença, com a finalidade de reduzir a taxa de mortalidade e de ocupação dos hospitais, quanto pelo desenvolvimento de vacinas. Quanto aos primeiros, recentemente, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA afirmou a inexistência, até o momento, de medicamentos comprovadamente eficazes, cabendo às vacinas o papel de contenção da Covid-19.

Em dezembro de 2020 (um ano após o primeiro caso confirmado de Covid-19), foi possível a primeira autorização da OMS, para uso emergencial da vacina, a qual foi desenvolvida pela Pfizer/BioNTech.

No Brasil, contudo, a autorização para uso emergencial de vacina pela ANVISA se deu apenas, no último dia 17/01/2021, relativamente à CoronaVac, que foi desenvolvida pelo laboratório da Sinovac, em parceria com o Instituto Butantã, e à ChAdOx1 nCoV-19, desenvolvida pela Universidade de Oxford, em parceria com a farmacêutica AstraZeneca, que será produzida, no Brasil, pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

Ocorre que as doses das vacinas disponíveis e autorizadas ainda são insuficientes para atender a demanda nacional, motivo pelo qual é fundamental seguir os Planos de Operacionalização da Vacina Covid-19 dos Governos Federal e Estadual. A situação no país é agravada em razão de que, embora tenha estrutura para a produção das vacinas, ele não detém a produção dos seus insumos, os quais estão concentrados, em maior parte, na China e na Índia, e voltam-se ao suprimento da necessidade mundial pela vacina.

Portanto, a situação é delicada, há elevada demanda e escassez na oferta, em nível mundial e, especialmente grave, aqui no Brasil, que depende dos

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro65.020-910, SAO LUIS - MA**



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

insumos de outros países, enfrentando a incerteza da produção de doses adicionais de vacina.

Já prevendo este cenário da pandemia, com o crescimento acelerado de infectados e mortos, revelou-se, de um lado, a urgência pela vacina e, do outro, a falta de capacidade para atendimento da demanda, quando o(s) imunizante(s) surgisse(m) e fosse(m) aprovado(s), é que a OMS, por meio da Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS, elaborou, em julho de 2020, orientações para o planejamento da introdução da vacina contra a COVID-19.

Vale destacar que, entre as referidas orientações, há a previsão de priorização e vacinação em fases, a ser feita, com base em objetivos específicos, como os dois primeiros abaixo transcritos:

“Proteger a integridade do sistema de saúde e a infraestrutura para a continuidade dos serviços essenciais: vacinar os profissionais de saúde, em todos os níveis de atenção, e de outros serviços essenciais estabelecidos pelo país. Reduzir a morbidade grave e a mortalidade associada à COVID-19, protegendo as populações de maior risco: vacinar os grupos de maior risco, identificados de acordo com a situação epidemiológica [...]” (grifos adotados).

Com tais objetivos, o Ministério da Saúde elaborou o Plano Nacional de Imunização, seguido, posteriormente, pelo informe técnico “Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19”, e estabeleceu os grupos a serem vacinados, inicialmente.

Na mesma linha, o Plano de Vacinação elaborado pela Secretaria de Saúde do Estado do Maranhão – SES estabeleceu critérios para formação do grupo prioritário para recebimento da vacina na primeira etapa de imunização.

Sendo assim, diante das especificidades da COVID-19, com base em estudos científicos devidamente referenciados nos documentos supramencionados, bem como da situação de absoluta discrepância entre a demanda por vacina e sua oferta, tornou-se impositiva a divisão da população em grupos, os quais devem ser rigorosamente observados, sob pena impedir o alcance dos objetivos nacionais (e mesmo globais) pretendidos na estratégia de combate à pandemia de COVID-19.

Conforme já explicitado, sendo notória a insuficiência das doses para contemplação da população como um todo, tanto o Ministério da Saúde quanto a Secretaria de Saúde do Estado - SES instituíram uma ordem de prioridade, com divulgação de fases:

#### **1ª FASE:**

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro65.020-910, SAO LUIS - MA**



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

- Trabalhadores de saúde;
- Pessoas de 75 anos ou mais;
- Pessoas de 60 anos ou mais institucionalizadas;
- População em situação de rua;
- População indígena, aldeado em terras demarcadas aldeada, povos e comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas.

2ª FASE:

- Idosos de 60 a 74 anos;

3ª FASE:

- Pessoas com diabetes mellitus;
- Hipertensão arterial grave;
- Doença pulmonar obstrutiva crônica; doença renal; doenças cardiovasculares e cerebrovasculares; indivíduos transplantados de órgão sólido; anemia falciforme; câncer; e obesidade grave, com Índice de Massa Corporal igual ou maior que 40.

### 3.3.CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nesse sentido, é importante destacar que a Constituição Federal determina que compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30, VII, da CF) e que a execução desses serviços públicos é realizada prioritariamente pelo Município, nos termos da Lei nº 8.080/90 (art. 18, I).

Além disso, compete à direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde, conforme dispõe o art. 18, I da Lei 8.080/90.

Logo, no exercício de tais funções e atividades, a Administração pública deve se pautar pela escorreita obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição da República, bem como ao princípio da continuidade dos serviços públicos, como informa Celso Ribeiro Bastos:

‘O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade’.

Elaborada no intuito de conferir eficácia ao art. 37, §4º, da CRFB, a Lei 8.429/92 (LIA) desenha, sem intuito exaustivo, tipos conformadores de improbidade administrativa e estabelece a forma de imposição e a gradação das correspondentes sanções, expressas na norma constitucional.

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro65.020-910, SAO LUIS - MA**





Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

De acordo com o entendimento da aludida Lei, ímprobo é o agente público, que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função pública, e obtém, para si ou para outrem, vantagem indevida, lesa o erário ou **ferre princípios da Administração Pública**. Registre-se que também estão sujeitos à LIA aqueles que, mesmo não sendo agente público, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem, sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 2º e 3º da Lei nº 8.429/92).

Portanto, aquele que subverter a ordem de prioridade posta nos planos nacional e estadual de operacionalização da vacinação contra a Covid-19, e que estão à margem de seus critérios objetivos, como figura preferencial/prioritária na campanha de vacinação, conforme ali previsto, e receber, de órgão local de saúde pública, dose do escasso lote da vacina, comete ato de improbidade administrativa.

O ato de se colocar à frente de todos ou colocar outrem, sem base em lei ou no planejamento governamental, nos termos dos planos nacional e estadual de operacionalização da vacinação contra a Covid-19, afronta claramente os princípios da impessoalidade e da moralidade, expressamente albergados pelo ordenamento jurídico pátrio (art. 37 da CRFB e art. 4º da Lei 8.429/92),

Vale dizer que a impessoalidade na Administração Pública deve se pautar por critérios objetivos, adstritos exclusivamente ao interesse público, não tomando em conta interesses subjetivos, pessoais, sejam os seus ou de qualquer cidadão em particular. E mais, os atos da administração pública devem incidir e surtir efeitos sobre todos que estejam na mesma situação-base, de modo igualitário, ou seja, trata-se, de certa forma, de uma expressão do princípio da isonomia.

Nas palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Sob outra ótica, o princípio torna cogente que a Administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em posição similar, exigindo que os atos praticados produzam os mesmos efeitos e atinjam a todos os administrados que se encontrem em idêntica situação fática ou jurídica. Esse *modus operandi* caracteriza a imparcialidade do agente público. (...).

Ainda em torno da impessoalidade, vale lembrar a lição de Cícero: “Quem quiser governar deve analisar estas duas regras de Platão: uma, ter em vista apenas o bem público, sem se preocupar com a sua situação pessoal; outra, estender suas preocupações do mesmo modo a todo o Estado, não negligenciando uma parte para atender a outra. Porque quem governa a República deve zelar pelo bem de seu pupilo e não o seu (...)”.

Por sua vez, a moralidade, na vertente administrativa, como um matiz adicional ao dever de cumprir a lei, conclama o agente público a seguir padrões éticos,

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro 65.020-910, SAO LUIS - MA**



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

a agir perante o administrado com boa-fé. Trata-se, destarte, de um preceito ético-jurídico, a impor correção de atitudes e boa administração.

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona sobre o princípio:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação (...). Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé (...). Segundo os cânones da lealdade e boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Nesse sentido, não há como se tolerar que o agente público use de sua condição privilegiada para ter acesso à vacina e furar a fila de vacinação, ou permitir que particular ou qualquer outro servidor público não alcançado pelo Plano de Operacionalização de Vacinação contra a Covid-19 dos Governos Federal e Estadual seja imunizado do vírus, subvertendo a ordem prioritária dos planos de vacinação de escala nacional e estadual (até global), os quais possuem critérios objetivos e base técnica, como fundamentos de estratégia imunizatória.

Vale esclarecer que o termo “Furar a Fila” dá a entender passar à frente dos demais de forma injusta e inesperada; colocar os próprios interesses em primeiro lugar, em detrimento do outro; violar a ordem de prioridade; usurpar um bem ou serviço pelo qual outros esperavam desde antes.

Como amplamente fundamentado, tal ato afronta, claramente, os princípios da impessoalidade e da moralidade públicas, consubstanciados no art. 11 da Lei 8.429/92 c/c o art. 4º:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.  
(...).

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

Dessa forma, o ato de “furar a fila” de vacinação contra a Covid-19 constitui ato de improbidade administrativa do art. 11 da LIA, consistente em desobediência aos princípios da Administração Pública, mais precisamente, impessoalidade e moralidade administrativas.

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro 65.020-910, SAO LUIS - MA**



Estado do Maranhão  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa - CAOP-Proad

#### IV. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos jurídicos acima expostos, este Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, de forma não vinculante, conclui que o ato de “furar a fila” de vacinação contra a Covid-19, seja em benefício dos servidores públicos envolvidos ou em benefício de particular, constitui ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da LIA e no art. 37, *caput*, da CF, consistente em desobediência aos princípios da administração pública, mais precisamente, os da impessoalidade e moralidade administrativas, sendo possível a responsabilização tanto do servidor público que permitiu, quanto do particular eventualmente beneficiado.

Remeta-se cópia, via e-mail, aos Promotores de Justiça do Estado do Maranhão pelo e-mail institucional, para ciência.

Publique-se na página deste CAOp-ProAd.

Registre-se e cumpra-se.

**\* Assinado eletronicamente**

NAHYMA RIBEIRO ABAS  
Coordenadora do Caop-proad  
Matrícula 1066182

Documento assinado. Ilha de São Luís, 02/02/2021 12:10 (NAHYMA RIBEIRO ABAS)

\* Conforme art. 1º, III, "a", da Lei 11.419/2006 e Medida Provisória 2.200-2/2001.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://mpma.mp.br/autenticidade> informando os seguintes dados: Sigla do Documento NTC-CAOP-PROAD, Número do Documento 12021 e Código de Validação 79B8142421.



---

**2021: O Ministério Público do Maranhão na defesa dos direitos humanos e da efetividade das políticas públicas**

**Rua Oswaldo Cruz, n.º 1396, Centro65.020-910, SAO LUIS - MA**