



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

Ref. Notícia de Fato - NF N° 1.19.000.000146/2021-61

RECOMENDAÇÃO N°02/2021-MS/PR/MA

Assunto: Vacinação contra o Coronavírus - Prioridade de pessoas do grupo de maior risco à infecção, os profissionais da saúde da linha de frente e idosos para imunização no primeiro momento.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por meio do Procurador da República signatário, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos arts. 127, caput, 129, incisos II e III, da Constituição da República Federativa do Brasil e nos artigos 5º, inciso III, alínea "b", e XX e art. 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75/1993, vem expor e recomendar o que segue:

CONSIDERANDO que a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis são objetivos institucionais do Ministério Público, estabelecidos no artigo 127, caput, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público zelar para que os órgãos estatais e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, notadamente por meio do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública, objetivando, dentre outras finalidades, a proteção das ações e serviços de saúde e outros interesses difusos e coletivos, conforme artigo 129, incisos II e III e artigo 196 e ss. da Constituição Federal e artigo 5º, inciso V, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que a saúde é direito social constitucionalmente reconhecido, garantida 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 (CF, arts. 6º e 197);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

CONSIDERANDO que, nos termos da Lei nº 8.080/90, são princípios e diretrizes do SUS, entre outros, a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, a integralidade e a igualdade na assistência à saúde;

CONSIDERANDO que, em 30/01/2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) emitiu Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (SARS-CoV-2 ou COVID-19), atualizada para Declaração de Pandemia em 11/03/2020, sendo fato notório a grave crise sanitária mundial em decorrência da pandemia de COVID-19;

CONSIDERANDO a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

CONSIDERANDO a Medida Provisória nº 1.026, de 06 de janeiro de 2021, que dispõe, dentre outras, sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19;

CONSIDERANDO que tramitam a Notícias de Fato nº1.19.000.000146/2021-61, 1.19.000.000257/2021-77 e Procedimento Administrativo 1.19.000.000508/2020-32, que têm por escopo apurar, de diferentes aspectos, as medidas de enfrentamento ao coronavírus no Estado do Maranhão;

CONSIDERANDO o impacto humanitário provocado pela pandemia de COVID-19, notadamente por não se contar, até o momento, com alternativa terapêutica disponível para prevenir ou tratar a doença causada pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que a vacinação é a melhor evidência para que seja conferida a proteção necessária com possibilidades de alcançar a endemicidade ou a interrupção da circulação de COVID-19 no território nacional, conforme ressaltado pelo Conselho Nacional de Saúde na Recomendação nº 073, de 22 de dezembro 2020;

CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde publicou o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, com objetivo de estabelecer as ações e estratégias para a operacionalização da vacinação contra a COVID-19 em todo o país;

CONSIDERANDO que a população-alvo da campanha nacional de vacinação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

contra a COVID-19, descrita no Anexo II do referido Plano, foi priorizada segundo critérios preservação do funcionamento dos serviços de saúde; proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolvimento de formas graves e óbitos; preservação do funcionamento dos serviços essenciais e proteção dos indivíduos com maior risco de infecção;

CONSIDERANDO que o referido plano é destinado aos responsáveis pela gestão da operacionalização e monitoramento da vacinação contra a COVID-19 nas instâncias federal, estadual e municipal, tendo por objetivo instrumentalizá-los na operacionalização da vacinação;

CONSIDERANDO que o Plano Estadual de Contingência para Vacinação contra COVID-19 reproduziu orientações de seu correspondente nacional, contextualizando a situação local, inclusive em termos de estrutura de serviços de saúde e dimensão populacional;

CONSIDERANDO que o Plano Estadual de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 definiu, como população-alvo para a 1ª fase da campanha de vacinação, 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;

CONSIDERANDO que a Secretaria Estadual de Saúde, ao realizar a determinação de distribuição do quantitativo de doses, seguiu a recomendação constante no Informe Técnico de Vacinação Contra COVID-19, do Ministério da Saúde, iniciando com grupos prioritários específicos: trabalhadores da saúde, os idosos acima de 75 anos, população indígena aldeado em terras demarcadas aldeada, povos e comunidades tradicionais ribeirinhas e quilombolas, as pessoas com 60 anos ou mais institucionalizadas;

CONSIDERANDO que a Secretaria Estadual de Saúde declara ser de sua competência distribuir as doses aos municípios e orientá-los quanto às estratégias de vacinação, cabendo aos municípios ações propriamente ditas de vacinação da população.

CONSIDERANDO a insuficiência das doses disponibilizadas para o atendimento da rede de saúde e, por consequência, a necessidade de seleção dos trabalhadores de saúde (redes pública e privada) que receberão a vacina nesta primeira oportunidade;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

CONSIDERANDO, portanto, ser necessário seguir critérios objetivos e impessoais para definição dos trabalhadores de saúde que serão contemplados, diante da insuficiência de doses disponibilizadas, para imunização completa do grupo;

CONSIDERANDO que os trabalhadores da saúde a serem inicialmente vacinados devem, necessariamente, **estar diretamente envolvidos na linha de frente, ou seja, na atenção/referência para os casos suspeitos e confirmados de COVID-19**, nos termos do informe técnico de vacinação contra COVID-19;

CONSIDERANDO que não deve haver discriminação entre classes de trabalhadores (técnicos de enfermagem, serviços gerais, médicos, enfermeiros, segurança de unidades de saúde, fisioterapeutas etc.), devendo-se adotar critérios objetivos, dentro do grupo, conjugados com o risco de morte e de transmissão a que efetivamente está exposto o trabalhador;

CONSIDERANDO que, assim, os agentes públicos responsáveis pela delimitação das prioridades devem identificar, por grau de exposição de seu trabalho, as pessoas que se enquadram dentro de grupos de riscos;

CONSIDERANDO que a vacinação de profissionais de saúde em grupo de risco favorece, também, a retomada de sua atividade profissional, mormente no momento atual da crise sanitária no qual o País enfrenta *déficit* destes profissionais e que a vacinação de trabalhadores da saúde promove duplo benefício, pois imuniza os profissionais e realiza proteção indireta a pacientes hospitalizados, assim como aqueles que não podem ser vacinados (grávidas, lactantes, menores de 18 anos, imunodeprimidos etc);

CONSIDERANDO a necessidade de que sejam rigorosamente cumpridos os requisitos definidos pelos Planos, notadamente no que diz respeito ao público-alvo da atual fase da campanha, visto sua maior exposição ao vírus, vulnerabilidades e morbimortalidades, de forma a conter o avanço da pandemia e suas consequências mais nefastas;

CONSIDERANDO que o informe técnico da campanha nacional de vacinação contra a COVID-19 indica um rol exemplificativo dos documentos a serem exigidos para fim de comprovação de cada condição prioritária;

CONSIDERANDO que a execução do plano de vacinação contra a COVID-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

19 segue a coordenação do Ministério da Saúde, segundo determina o artigo 4º da Lei nº 6.259/75, inclusive quanto aos critérios de prioridade do público-alvo em cada fase do programa, constituindo infração sanitária a inobservância das obrigações estabelecidas no referido ordenamento, sujeitando o infrator às penalidades previstas em lei, sem prejuízo das demais sanções penais cabíveis;

CONSIDERANDO os diversos casos noticiados nacionalmente acerca de aplicação de vacinas em pessoas que não compõem os grupos prioritários, como, por exemplo, trabalhadores em setores administrativos, setor jurídico, de faturamento, informática e ouvidoria das unidades hospitalares, bem como, Biólogos, psicólogos e educadores físicos, entre outros profissionais, em detrimento de outros profissionais da saúde do sistema público e privado, de modo que mesmo aqueles que têm nenhum ou pouco contato com pacientes com COVID-19 passaram a ser vacinados à frente de profissionais de ILPIs e idosos, o que é objeto de apuração específica no procedimento em epígrafe;

CONSIDERANDO que a elasticidade adotada pela Secretaria Municipal de Saúde de São Luís na interpretação do termo “trabalhador de saúde” não se coaduna com os objetivos e ideia-matriz da priorização estabelecida no Plano Nacional, voltada a reduzir a morbimortalidade causada pelo novo coronavírus, bem como para a manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde;

CONSIDERANDO que, embora o conceito de trabalhador de saúde veiculado no Plano Nacional abranja atividades de apoio, os casos ali mencionados exemplificativamente são todos indispensáveis às atividades fim no ambiente hospitalar (receptionistas, seguranças, pessoal da limpeza, cozinheiros e auxiliares, motoristas de ambulâncias), de modo que a extensão “e outros” ali inserida não autoriza a interpretação de que qualquer um que por conveniência ou eventualmente esteja presente num hospital, ou trabalhe no setor burocrático de uma secretaria de saúde, possa ser considerado como parte dessa categoria, para fins de vacinação à frente, p. ex., de idosos;

CONSIDERANDO que, embora se admita que a instância local possa promover ajustes na implementação do Plano Nacional de Vacinação conforme a realidade do Município, obviamente tais ajustes devem ser tecnicamente justificados em consonância com as diretrizes ali contidas, não sendo cabível se distanciar da premissa de que a primeira fase



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

da campanha deve contemplar os grupos de maior risco para agravamento e óbito e proteção da força de trabalho no combate à pandemia;

CONSIDERANDO que Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF 756, se posicionou contrário em sede de liminar em ampliar a ordem de prioridade trazida no PNI, já que “a notória escassez de imunizantes no País - a qual, aliás, está longe de ser superada -, não se pode excluir a hipótese de que a inclusão de um novo grupo de pessoas na lista de precedência, sem qualquer dúvida merecedor de proteção estatal, poderia acarretar a retirada, total ou parcial, de outros grupos já incluídos no rol daqueles que serão vacinados de forma prioritária, presumivelmente escolhidos a partir de critérios técnicos e científicos definidos pelas autoridades sanitárias”;

CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde editou a Portaria GM/MS nº 69, de 14 de janeiro de 2021, que institui a obrigatoriedade de registro de aplicação de vacinas contra a Covid-19 nos sistemas de informação do Ministério da Saúde;

CONSIDERANDO que o registro de aplicação de vacinas contra a Covid-19 deve ser realizado no sistema de informação do programa nacional de imunização (SIPNI), cujo objetivo fundamental é o de possibilitar aos gestores envolvidos no programa uma avaliação dinâmica do risco quanto à ocorrência de surtos ou epidemias, a partir do registro dos imunizados e do quantitativo populacional vacinado, que são agregados por faixa etária, em determinado período de tempo, em uma área geográfica, possibilitando também o controle do estoque de imunizados necessário aos administradores que têm a incumbência de programar sua aquisição e distribuição;

CONSIDERANDO ainda, que segundo o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, o “registro da dose aplicada será nominal/individualizado, bem como que as informações de doses aplicadas e coberturas vacinais (CV) serão visualizadas a partir de um painel, em desenvolvimento pelo Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (DEMÁS)”;

CONSIDERANDO que, apesar da transparência e possibilidade de acesso a painel contendo o andamento da vacinação para toda população, os dados individualizados serão acessados somente por profissionais de saúde devidamente credenciados e com senhas, resguardando toda a privacidade e confidencialidade das informações;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

CONSIDERANDO que a publicidade dos atos não se restringe a um canal de divulgação, devendo ser efetiva, inteligível e alcançar a população a que se destina;

CONSIDERANDO que o controle social é fundamental para as atividades de saúde pública no Brasil, nos termos da Lei nº 8.142/90, e apenas o acesso individualizado pela população permitirá o efetivo controle sobre os vacinados, de modo a evitar o chamado “furo de fila” por pessoas não integrantes dos grupos prioritários;

CONSIDERANDO que a divulgação da lista de vacinados com a indicação tão somente do nome, local onde foi feita a imunização, função exercida e local onde a exerce (quando cabível) - sem a revelação de qualquer dado sensível relacionado à condição de saúde/idade e a número de documento - não representa ofensa à intimidade, especialmente diante da necessidade de controle social e transparência quanto à observância de critérios objetivos para a realização da vacinação em período de escassez;

CONSIDERANDO que a preponderância do interesse público sobre o interesse privado, sobretudo, a transparência dos atos administrativos, de modo a serem fiscalizados pela destinatária final, a sociedade;

CONSIDERANDO que a transparência é o meio eficaz de controle social, permitindo à população maior controle sobre os atos do governo, sobretudo nas ações que envolvam recursos públicos, como é o caso da vacinação;

CONSIDERANDO que o dispêndio de recursos sem transparência, especialmente daqueles destinados aos valores mais “caros” de uma sociedade – como os destinados ao campo da saúde dos cidadãos em uma grave crise pandêmica –, viola os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade administrativa;

CONSIDERANDO, portanto, a necessidade de que seja garantida a ampla e irrestrita transparência dos gestores da saúde na execução da vacinação contra a COVID-19, de forma que os órgãos de controle e toda a população possam realizar o acompanhamento, a probidade dos atos e a efetividade das ações adotadas;

CONSIDERANDO os princípios da administração pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a que todos os agentes públicos são submetidos, bem como que a ofensa a esses princípios pode caracterizar ato de improbidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que cada gestor possui responsabilidade pessoal e profissional no combate à COVID-19, devendo ter ciência que sua ação e/ou omissão poderá violar ou garantir o direito à saúde dos seus cidadãos, tendo consciência de que a gestão municipal deve atuar de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública;

CONSIDERANDO a necessidade de adoção de medidas práticas e efetivas para garantir a transparência da vacinação nos Municípios de São Luís, Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa (MA), de forma fidedigna, para conter a pandemia, preservar a saúde pública e proteger a vida dos usuários do SUS;

RECOMENDA

ao **ESTADO DO MARANHÃO**, na pessoa do Exmo. Sr. **GOVERNADOR** e ao Ilmo. **SECRETÁRIO ESTADUAL DE SAÚDE**, no que lhe couber, que adotem providências para:

1. **Orientar os município do Estado, de forma oficial, com o fim de garantir que as vacinas sejam aplicadas conforme as regras de prioridade previstas no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 e no Plano Estadual de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, assegurando que, no percentual das vacinas destinadas aos trabalhadores da saúde, sejam priorizados aqueles com atuação direta no combate à pandemia e com alto nível de exposição ao risco a que são submetidos, em razão de suas atividades, bem como aqueles que desempenham funções relativas à atividade fim do sistema de saúde.**

2. **Promover, previamente à realização da ação de vacinação propriamente dita, a verificação *in loco*, para identificação dos serviços e o levantamento do quantitativo dos trabalhadores de saúde envolvidos ou não na resposta pandêmica nos diferentes níveis de complexidade da rede de saúde, exigindo documento que comprove a vinculação ativa do trabalhador com o serviço de saúde ou apresentação de declaração emitida pelo serviço de saúde, para que se evite burla aos critérios estabelecidos e se otimize a utilização das escassas doses ainda disponíveis.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

3. Até o recebimento de novas doses suficientes para contemplar na totalidade os grupos descritos como prioritários nos Planos referidos no item 1, abster-se de realizar vacinação de supostos trabalhadores de unidades de saúde que laborem fora dos limites dos espaços e estabelecimentos de assistência e vigilância à saúde (sejam eles hospitais, clínicas, ambulatórios, laboratórios) ou que não tenham presença indispensável e frequente no referido ambiente (tais como integrantes de setor de sistemas de informação, jurídico, financeiro, faturamento, ouvidoria, marketing, coordenação, regulação, planejamento, membros de conselho gestor e outros prestadores de serviços apenas eventuais das unidades de saúde);

4. Divulgação diária, sem interrupções, no seu site na rede mundial de computadores, da relação de todas as pessoas vacinadas pelo Estado até o momento, com identificação de prenome ou iniciais, data e local da imunização, cargo, função e setor de trabalho, identificação do grupo prioritário a que pertence, bem como o agente público responsável pela vacinação, com alimentação das informações em no máximo 48 horas, a fim de possibilitar o acompanhamento, em tempo real, pelos cidadãos e pelos órgãos de controle;

5. informar no mesmo site, diariamente a quantidade de doses recebidas, enviadas para vacinação em cada unidade de saúde e a quantidade de doses classificadas como perda operacional, se houver.

A partir da data da entrega da presente recomendação, o Ministério Público Federal considera seu destinatário como pessoalmente ciente da situação ora exposta e, nesses termos, passível de responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis a sua omissão.

Faz-se impositivo constar que a presente recomendação não esgota a atuação do Ministério Público Federal sobre o tema, não excluindo futuras recomendações ou outras iniciativas com relação aos agentes supramencionados ou outros, bem como com relação aos entes públicos com responsabilidade e competência no objeto.

Solicita-se ao destinatário, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, que **informe, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, acerca do eventual acatamento da presente recomendação. No caso de acatamento, pede-se que informe a esta Procuradoria da República quais as providências a serem adotadas, inclusive com o encaminhamento de documentos comprobatórios, para acompanhamento futuro deste órgão ministerial.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Maranhão

Publique-se a presente recomendação no portal eletrônico do Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Maranhão.

Finalmente, remeta-se cópia deste ato à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para ciência.

Proceda-se às demais comunicações, registros e expedientes necessários.

São Luís, *(data da assinatura digital)*.

MARCELO SANTOS CORREA
Procurador da República
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão