



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 257922/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PALMEIRA
INTERESSADO: CRISTIAN CLEVERSON GABARDO, GIOVATAN DE SOUZA BUENO, MARCOS MARCEL PIETRALLA, MUNICÍPIO DE PALMEIRA, SERGIO LUIS BELICH, VAGNER AUGUSTO BARAUSSE
ADVOGADO BERNARDO RUCKER, CARLOS EDUARDO ROCHA
PROCURADOR MEZZADRI, ELIANE DE PAULA, GUILHERME RODRIGO BIANCATO, PATRICIA FERNANDA GURSKI, RAILSON VIEIRA DA SILVA, VICTOR BROSTULIN VIDA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 330/22 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Palmeira. Alegação de “fura-fila” na vacinação contra a COVID-19. Não constatação de irregularidades. Improcedência.

1. Trata-se de Representação formulada pelo Sr. Marcos Marcel Pietrala, vereador do Município de Palmeira, por meio da qual noticia a possível ocorrência de “fura fila” na vacinação contra a COVID-19, supostamente praticada pelo Sr. Giovatan de Souza Bueno, Secretário Municipal de Saúde, bem como pelos Srs. Christian Gabardo e Wagner Augusto Barausse.

Narrou o Representante que, inobstante o conhecimento do Secretário de Saúde acerca do Plano de Vacinação e Imunização, em entrevista à Rádio Ipiranga, após “comentários e insinuações” sobre “fura fila”, o referido agente político teria confirmado que, após a separação das doses para as pessoas que estão na “linha de frente” para tratamento de COVID, teriam “restado” algumas doses, sendo o Secretário, por entender que se enquadraria como trabalhador da saúde, sido um dos imunizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também teriam sido indevidamente vacinados de forma prioritária, segundo a peça inicial, os Srs. Christian Gabardo e Wagner Augusto Barausse.

Concluiu o Representante que *“fica evidente que não se trata de erro formal, de engano, ou de direito de tomar a vacina na data em que os Srs. Giovatan, Christian e Wagner foram imunizados. Foram imunizados, tendo a consciência de que estavam ‘furando a fila’, ou como relata o Secretário Giovatan no dia 26/01/2021, que sobraram doses, por isso puderam ser imunizados. Como falaremos em sobra de doses, se menos de 13% da população nacional foi vacinada?”*

A fim de corroborar as alegações, juntou o anexo II do Plano Estadual de Vacinação, além da relação nominal de vacinados nos dias 25, 27 e 29 de janeiro e 08 de fevereiro de 2021.

Após manifestação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 534/21, peça nº 8) informando a inexistência de fiscalização em curso, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Saúde Covid-19, desta Corte de Contas, acerca dos fatos declinados na exordial, a presente Representação foi recebida, por meio do Despacho nº 744/21 (peça nº 9).

Na mesma ocasião, foi determinada a citação do Município de Palmeira; do Prefeito Municipal, Sr. Sergio Luiz Belich; do Secretário Municipal de Saúde, Sr. Giovatan de Souza Bueno; do Sr. Christian Gabardo e do Sr. Wagner Augusto Barausse, para exercício do contraditório em face das irregularidades noticiadas, no prazo de 15 (quinze) dias.

Os interessados apresentaram defesa às peças nº 25, 30, 38 e 46. Pugnaram, preliminarmente, pelo arquivamento do feito, sob o fundamento de que os mesmos fatos foram objeto de apreciação pelo Ministério Público Estadual no âmbito do Inquérito Civil nº MPPR-0098.21.000047-1, o qual foi arquivado por ausência de *“fundamento ou interesse processual para a propositura de ação judicial”*. Quanto ao mérito propriamente dito, afirmaram, em síntese, que inexistente irregularidade, uma vez que os Representados fazem parte de um dos subgrupos do grupo prioritário de “trabalhadores de serviços de saúde”, tendo sido respeitada a ordem de vacinação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A par disso, em sua peça defensiva, o Sr. Giovatan de Souza Bueno requereu a aplicação da multa prevista no art. 87, IV, “h”, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas ao Representante, sustentando que este teria agido com má-fé e abuso de direito ao propor a presente Representação.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade emitiu a Instrução nº 3795/21 (peça nº 50), em que opinou pelo não acolhimento da preliminar, e, no mérito, pela improcedência da Representação, com a rejeição do pedido de aplicação de multa por litigância de má-fé. Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 865/21 (peça nº 51).

É o relatório.

2. Preliminarmente, não merece acolhimento o pedido do Sr. Giovatan de Souza Bueno de arquivamento do feito, sob a alegação de que os fatos já foram objeto de apreciação junto ao Ministério Público Estadual, no âmbito do Inquérito Civil nº MPPR-0098.21.000047-1, que restou arquivado.

Isso porque, conforme muito bem apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3795/21, peça nº 50, fl. 3), “*vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da separação de instâncias, mediante o qual, defende-se que as esferas administrativa, civil e penal possuem autonomia e independência na avaliação da conduta posta sob sua apreciação*”. A exceção à regra se verifica nos casos de sentença penal absolutória fundada na inexistência material do fato ou na negativa de autoria, o que não se aplica ao caso em comento.

A propósito, vale citar:

Processual. Independência das instâncias. Ação por improbidade administrativa. A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(TCU - Acórdão nº 344/2015 Plenário - Recurso de Revisão, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 04/03/2015).

Desse modo, o simples fato de o inquérito civil ter sido arquivado junto ao Ministério Público Estadual não constitui motivo hábil a obstar a apreciação dos mesmos fatos por esta Corte de Contas, a quem compete o exercício da missão constitucional de controle dos atos praticados pelo poder público.

Diante disso, afasto a preliminar suscitada.

3. Quanto ao mérito, em conformidade com os pareceres uniformes, a presente Representação deve ser julgada improcedente, nos termos da fundamentação a seguir.

Consta dos autos que os Srs. Giovatan de Souza Bueno, Christian Gabardo e Wagner Augusto Barausse, ora Representados, receberam a 1ª dose da vacina contra a COVID-19, respectivamente, em 25/01/2021, 27/01/21 e 29/01/21 (peça nº 2, fls. 8-12), tendo sido enquadrados no subgrupo 9 do grupo prioritário de “Trabalhadores de Saúde que atuam em Serviços de Saúde”, do Plano Estadual de Vacinação.

Verifica-se que, à época da vacinação, o Sr. Giovatan de Souza Bueno ocupava o cargo de Secretário Municipal de Saúde, e o Sr. Christian Gabardo e Wagner Augusto Barausse atuavam, respectivamente, como diretor administrativo e provedor do Hospital Santa Casa de Misericórdia de Palmeira.

De início, quanto ao enquadramento dos referidos agentes no subgrupo 9 do grupo de trabalhadores de saúde, acompanho o opinativo da unidade técnica e do Ministério Público de Contas no sentido de não vislumbrar irregularidade.

Estabelece o anexo II do Plano Estadual de Vacinação contra a COVID-19 (peça nº 35, fl. 1) que trabalhador de serviço de saúde é aquele que exerce as atividades laborais em serviços de saúde, tanto de natureza pública quanto privada, reconhecendo-se que os *“locais de trabalho são de natureza diversa, desde onde se realiza a assistência direta ao usuário acamado, até ambientes cujas atividades desenvolvidas são, exclusivamente, administrativas”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O referido anexo divide os trabalhadores de serviços de saúde em 10 subgrupos, definindo, desta forma, o escalonamento a ser seguido na vacinação:

SUBGRUPOS DE TRABALHADORES DE SERVIÇOS DE SAÚDE

1. Trabalhadores vacinadores/aplicadores da vacina contra a COVID-19.
2. Trabalhadores de Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI).
3. Trabalhadores de hospitais e serviços de urgência e emergência (UPA, SAMU, SIATE), de referência COVID-19, Clínicas de Diálise, Serviços de Oncologia:
 - 3.1 Trabalhadores que atuam na assistência direta a paciente COVID-19;
 - 3.2 Trabalhadores de apoio/suporte ao paciente e à equipe que atende COVID-19 (motorista, laboratório, imagem, limpeza, nutrição, entre outros);
 - 3.3 Trabalhadores que atuam em Clínicas de Diálise e Serviços de Oncologia, devido ao risco de transmissão do vírus aos pacientes;
 - 3.4 Trabalhadores em geral, exceto de áreas administrativas
4. Trabalhadores de Centros de Atendimento à COVID-19.
5. Trabalhadores da Atenção Primária à Saúde (APS) e de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).
6. Trabalhadores de laboratórios que coletam ambulatorialmente e processam testes/exames laboratoriais para a COVID-19.
7. Trabalhadores dos demais serviços de Urgência e Emergência, como os Pronto Atendimento (PA) que não são referência para COVID-19 e de hemocentros.
8. Trabalhadores que atuam na Vigilância em Saúde que desenvolvem atividades de campo relacionadas à COVID-19.
9. Trabalhadores dos demais serviços ambulatoriais e hospitalares, trabalhadores atuantes em farmácias, em sistema funerário que tenham contato com cadáveres potencialmente contaminados (COVID-19), cuidadores domiciliares, doulas, **e trabalhadores atuantes em áreas administrativas, inclusive da gerência e gestão da saúde.**
10. Trabalhadores de serviços ambulatoriais e hospitalares, públicos e privados, que se encontram em teletrabalho devido pandemia, e demais não listados anteriormente.
(grifo nosso)

Note-se que o subgrupo 9 abarca expressamente os trabalhadores que atuam em áreas administrativas, inclusive de gerência e gestão da saúde, razão pela qual não se vislumbra irregularidade na inclusão dos Representados neste subgrupo, à luz das funções por eles exercidas à época da vacinação.

Por sua vez, no que tange ao suposto descumprimento do escalonamento de vacinação, com a aplicação do imunizante aos Representados antes de pessoas pertencentes a outros subgrupos prioritários, também entendo, em conformidade com os opinativos uniformes, que a alegada irregularidade não restou caracterizada, diante das justificativas apresentadas.

Acerca da questão, o Sr. Giovatan de Souza Bueno trouxe os seguintes esclarecimentos na defesa acostada à peça nº 25:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A partir destas informações analisemos o quantitativo de doses recebidas por esta Secretaria de Saúde, e a relação comparativa de imunizados de acordo com os Planos Nacional, Estadual e Municipal, no período arguido em representação.

Entre 19/01/2021, data da primeira remessa de vacinas recebida pelo Município e 29/01/2021, data em que o Sr. Wagner Augusto Barausse recebeu sua primeira dose, Palmeira recebeu 490 doses de imunizante. Dados esses, oficiais e disponíveis no endereço: <http://www.palmeira.pr.gov.br/atualizacoes-covid-19?postTabs=2>.

Data	Nº Doses Recebidas	Fabricante	Dose	Público Alvo
19/01/2021	310	CoronaVac/Sinovac /Butantan	1ª Dose	Trab. de serviços de Saúde e pessoas idosas residentes em ILPI
24/01/2021	180	AstraZeneca/Oxford /Fiocruz	1ª Dose	Trabalhadores de Serviços de Saúde

Conforme se verifica, tal numerário foi utilizado para imunização em 1ª dose de pessoas idosas residentes em ILPI e trabalhadores da saúde, EM CONFORMIDADE COM O PNI. Lembrando que o município não contém pessoas com deficiência em residência inclusiva, ou mesmo indígenas em terras indígenas aldeadas.

Assim, completando-se a vacinação dos idosos residentes em ILPI do nosso município que se apresentaram para receber a dose, e que não tinham nenhum impedimento em recebê-la, imediatamente iniciou-se a vacinação dos subgrupos dos trabalhadores da área de saúde, conforme dita o Plano Estadual.

De acordo com o aludido escalonamento, o Município de Palmeira apresenta: a) no subgrupo 01 – 29 servidores atuando na aplicação das vacinas; b) no subgrupo 02 – 51 trabalhadores de saúde registrados em ILPI's, relativos ao sub; c) no subgrupo 03 – 60 trabalhadores registrados no Hospital e nos Serviços de Urgência e Emergência de referência para o COVID-19; d) no subgrupo 04 – 09 trabalhadores registrados junto ao Centro de Atendimento COVID-19; e) no subgrupo 05 – 227 trabalhadores registrados em atenção primária à saúde (APS) e centros de atenção psicossocial (CAPS); f) no subgrupo 06 – 27 trabalhadores registrados em laboratórios que coletam ambulatorialmente e processam testes e ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exames relacionados à COVID-19; g) no subgrupo 07 – 42 trabalhadores registrados nos demais serviços de urgência e emergência, que não referência para COVID-19; h) no subitem 08 – 14 trabalhadores que atuam na vigilância em saúde que desenvolvem atividades de campo relacionadas à COVID-19; e por fim, i) no subitem 09 – 276 trabalhadores ligados aos demais serviços ambulatoriais e hospitalares, trabalhadores atuantes em farmácias, em sistema funerário que tenham contato com cadáveres potencialmente contaminados, cuidadores domiciliares, doulas, e trabalhadores atuantes em áreas administrativas, inclusive da gerência e gestão da saúde. Ressaltamos que não possuímos cadastro de pessoas que se enquadram no subitem 10 em nosso Município.

TODOS JÁ DEVIDAMENTE VACINADOS conforme podemos verificar através de boletim oficial que ser obtido através do endereço eletrônico: <http://www.palmeira.pr.gov.br/atualizacoes-covid19?postTabs=0>.

Assim, através de simples cálculo ao somarmos todos os trabalhadores registrados nos subitens de 01 a 08 temos um total de 514 trabalhadores.

Ocorre que entre o dia 20/01/2021 (início da vacinação) e o dia 29/01/2021 (data aludida em representação), dos 55 idosos com 60 ou mais residentes em ILPI, referentes ao subgrupo 01, apenas 18 puderam receber a 1ª dose entre essas datas. Sobrando assim 37 doses.

Neste quesito entram inúmeras variáveis que fogem ao controle do ente público, pois adentram na subjetividade do paciente. Discorrermos motivos para o não comparecimento dessas pessoas para vacinação incorre em avançarmos no campo das hipóteses, o que de fato não é o intuito desta defesa, ou mesmo a cabe.

Porém, a título de exemplificação, conforme instruções dos próprios fabricantes, podemos citar alguns fatores que levam ao adiamento da vacina: a) pessoas que à época estavam positivadas para o vírus; b) pessoas com quadro febril acima de 37, 5°C; c) pessoas com doença crônica agudizada no momento.

(...)

Da mesma forma, tínhamos à época um servidor a menos no subgrupo 01, ao que foram vacinados 28, bem como apenas 10 do subgrupo 02 se apresentaram para a vacinação, ou puderam ser vacinados até a data; 49 do subgrupo 03; todos os 09 do subgrupo 04 foram imunizados; 110 do subgrupo 05; 23 dos 27 do subgrupo 06; 24 do subgrupo 07; e por fim 21 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

subgrupo 08. Frisando: que se apresentaram ou puderam ser vacinados até 29/01/2021.

Ao que até a data de 29/01/2021 foram aplicadas 229 doses entre os grupos 01 e 08, o que justificou a abertura do grupo 09 em razão do excedente de 191 doses.

Ainda que não tenham sido informados dados diários acerca das convocações e respectivas ausências desde o primeiro dia da vacinação, ocorrido em 20/01/2021¹, deve-se levar em consideração que o quantitativo de vacinas recebidas pelo município (490 doses) era bastante próximo ao total de pessoas a serem vacinadas nos grupos e subgrupos anteriores ao dos Representados (idosos residentes em ILPI e trabalhadores de saúde dos subgrupos 1 a 8, totalizando 514 pessoas), bem como que houve um expressivo número de ausentes, tanto é que, até a data de 29/01/2021, haviam sido aplicadas apenas 229 doses entre os grupos 1 e 8.

Tendo em vista a possibilidade de que muitas dessas pessoas ausentes tenham comparecido para a vacinação em momento posterior à data inicialmente agendada - inclusive, em certos casos, por razões médicas-, parece-me que o fato de os Representados, integrantes do subgrupo 9, terem sido vacinados antes de alguns indivíduos específicos pertencentes aos subgrupos 2 e 5, encontra-se amparado em justificativa bastante plausível.

Nesse contexto, ainda, corroboro o opinativo da unidade técnica no sentido de que, embora o Plano Estadual preveja que a vacinação por subgrupos de trabalhadores de saúde deve ser sucessiva (com o início da vacinação do próximo subgrupo quando finalizado o anterior), não seria razoável interromper a vacinação de subgrupos subsequentes em razão do não comparecimento, para a vacinação, de integrantes dos anteriores.

Vale transcrever, nessa linha, o seguinte trecho da manifestação do Ministério Público Estadual, ao concluir pelo arquivamento do inquérito civil envolvendo os mesmos fatos (peça nº 49, fls. 6-7):

¹ Segundo a defesa, o primeiro boletim informativo expedido pela municipalidade data de 29/01/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre o tema, resgato o argumento de que os planos (nacional e estadual) de imunizações preveem a cobertura sucessiva dos subgrupos, todavia, é notório que tais normativas são formuladas de maneira abrangente, de forma que estabeleça regras que devem ser observadas, tanto pela metrópole Curitiba (com população estimada em quase 2 milhões de habitantes), quanto pela diminuta Jardim Olinda (menor município do Paraná, com 1.331 habitantes). A realidade entre tais cidades, contudo, é completamente díspar, sendo necessário às autoridades locais a modulação e adaptação dos planos ao cenário local.

Dito isso, é importante que a vacinação sucessiva e obrigatória poderia potencialmente reduzir a eficácia das providências adotadas, isto porque, caso se negasse o fornecimento de imunizantes ao subgrupo 03 (trabalhadores de hospitais e serviços de urgência e emergência com contato direto com possíveis infectados) até a conclusão do subgrupo 02 (trabalhadores de ILPI's), estaria a Administração Pública refém do referido subgrupo, fato que evidentemente não se mostra razoável. (grifo nosso)

Desta forma, também quanto a este aspecto, entendo que não restou caracterizada a irregularidade suscitada na peça inicial.

Por fim, não merece prosperar o pedido da defesa do Sr. Giovatan de Souza Bueno de aplicação, ao Representante, da multa por litigância de má-fé prevista no art. 87, IV, "h", da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Conforme bem pontuado pela Coordenadoria de Gestão Municipal na Instrução nº 3795/21 (peça nº 50), diversamente do alegado pela defesa, não se vislumbra alteração da verdade dos fatos ou provocação de incidente manifestamente infundado por parte do Representante, vez que *"a petição inicial de fato apontou casos específicos em que houve vacinação do subgrupo 9 anteriormente ao subgrupo 2, o que poderia eventualmente suscitar dúvidas quando à observância da ordem prevista no plano de vacinação"*.

4. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue improcedente a presente Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I- **Julgar improcedente** a presente Representação; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento do processo, nos termos dos arts. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 17 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente