



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

**PROCESSO:** 00127/2021– TCE-RO

**CATEGORIA:** Acompanhamento de Gestão

**SUBCATEGORIA:** Fiscalização de Atos e Contratos

**ASSUNTO:** Fiscalizar a ordem cronológica na aplicação das vacinas da COVID-19

**JURISDICIONADO:** Prefeitura Municipal de Buritis.

**RESPONSÁVEL:** Ronaldi Rodrigues de Oliveira (CPF n. 469.598.582-91) – Prefeito Municipal

Adelson Ribeiro Godinho (CPF n. 351.404.532-15) – Secretário Municipal de Saúde

Ronilda Gertrudes da Silva (CPF n. 728.763.282-91) – Controladora-Geral do Município

Flávio Farina (CPF n. 126.277.122-68) - Procurador-Geral do Município

**RELATOR:** Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA

FISCALIZAÇÃO DE ATOS. GRUPOS DEFINIDOS PELO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19. PRIMEIRA FASE DE VACINAÇÃO. POSSÍVEL IMUNIZAÇÃO DE PESSOAS QUE NÃO ESTÃO NO GRUPO PRIORITÁRIO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE. “FURA FILA”. PODER GERAL DE CAUTELA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. TUTELA INIBITÓRIA AOS MUNICÍPIOS. DETERMINAÇÕES.

Diante das notícias veiculadas pelos meios de comunicação, de que pessoas que não estão no grupo prioritário para vacinação na primeira fase, teriam sido imunizadas antes dos profissionais de saúde que atuam contra a Covid-19 há mais de dez meses, impõe-se a necessidade de expedir determinações para que os Municípios, em conjunto com suas secretarias de saúde, adotem as providências necessárias para o devido controle na ordem de priorização, além de outras informações, sob pena de responsabilidade.

**DM 0017/2021-GCESS**

1. O Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas – CNPTC, por intermédio da Recomendação n. 01/2021, conclamou a todos os Tribunais de Contas do Brasil para uma atuação urgente diante do cenário atual provocado pela crescente no número de casos de Covid-19.

A - IV



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

2. Assim, o Tribunal de Contas de Rondônia e o Ministério Público de Contas, instauraram procedimentos próprios visando fiscalizar e monitorar o cumprimento do planejamento dos municípios para que os grupos prioritários recebam as primeiras doses de vacina contra Covid-19 e para que não ocorram irregularidades, como os casos de “fura fila” denunciados pela mídia local<sup>1</sup>.

3. Também foi expedida Recomendação conjunta (TCE/RO e MPC) a todos os prefeitos municipais do Estado de Rondônia para adoção de providências visando assegurar a vacinação das pessoas pertencentes aos grupos estabelecidos como prioritários pelo Plano de Nacional de Imunização, pertencentes à fase 1, com fiscalização em momento oportuno, veja-se:

[...] Será realizado, em momento oportuno, fiscalização com finalidade de verificar: a lista de pessoas já vacinadas (com as devidas comprovações de que realmente pertencem aos grupos prioritários), se as unidades de saúde estão preparadas para realizar o registro diário das atividades no Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunização (SI-PNI) e se existe o estoque de insumos necessários à continuidade do processo de vacinação, tais como: seringas, agulhas, algodão, refrigeradores, equipamentos de proteção individual (EPIs), acondicionamento e caixas para descarte de resíduos etc.

Assim, faz-se necessário, dentre outras medidas, que os Chefes dos Poderes Executivos Municipais disponibilizem nos sítios eletrônicos das respectivas Prefeituras listas com:

- (i) o rol de pessoas imunizadas atualizada (cotidianamente), com os dados necessários à comprovação de que pertencem aos grupos prioritários; e
- (ii) o quantitativo dos insumos necessários ao processo de vacinação.

A inversão (injustificada) da ordem de priorização de acesso à vacina contra a Covid-19, por atentar contra a vida daqueles que mais precisam do imunizante, sujeita os gestores, assim como os servidores que deram causa ao descumprimento do Plano Nacional de Imunização, às penalidades estabelecidas pela legislação vigente.

4. É de conhecimento público que a vacina chegou ao Estado de Rondônia na última terça-feira (19/1/2021) e, devido à pouca quantidade de doses disponibilizadas pelo Ministério da Saúde, os municípios começaram a imunizar os profissionais de saúde, que atuam na linha frente contra a Covid-19, dentro do propósito de preservar o funcionamento dos serviços de saúde.

5. De acordo com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, do Ministério da Saúde há 14,9 milhões de pessoas que precisam ser vacinadas na primeira fase, ao passo que as doses disponíveis só conseguem imunizar pouco mais de 2,8 milhões de pessoas.

6. Por isso, apesar dos Estados e Municípios possuírem autonomia na distribuição das vacinas, o Ministério da Saúde alerta para a necessidade de seguir a orientação do plano. Os grupos prioritários foram divididos em quatro fases e resumidamente são eles:

<sup>1</sup> <https://tcero.tc.br/2021/01/22/para-evitar-fura-fila-tce-e-mpc-vaio-fiscalizar-vacinacao-contra-covid-em-rondonia/>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

- a) a primeira destinada aos trabalhadores da área da saúde<sup>2</sup>, pessoas de 60 anos ou mais institucionalizadas, povos indígenas vivendo em terras indígenas, pessoas de 80 anos ou mais, além de pessoas de 75 a 79 anos;
- b) a fase 2, vai atender pessoas de 70 a 74 anos, pessoas de 65 a 69 anos, pessoas de 60 a 64 anos;
- c) a fase 3 vai vacinar as pessoas que tem comorbidades<sup>3</sup>;
- d) A última – a fase 4 –, irá atender trabalhadores da educação do ensino básico, do ensino superior, funcionários do sistema de privação de liberdade, forças de segurança e salvamento, além das forças armadas.

7. Há notícias que entre 26 Estados e o Distrito Federal, 6 Estados – *inclusive o de Rondônia* –, reduziram os critérios de grupos em relação aos propostos pelo Ministério da Saúde, excluindo as pessoas com deficiência que vivem em instituições<sup>4</sup>, e 2 ampliaram, a exemplo do Estado do Maranhão, que incluiu os sem-teto e os quilombolas, e o Estado de São Paulo os quilombolas.<sup>5</sup>

8. Portanto, objetivando acautelar supostas denúncias de interferência de pessoas que não estão no grupo prioritário para a vacinação da primeira fase, sobretudo os profissionais de saúde que estão na linha de frente desde o início da pandemia, é dever desta Corte de Contas fiscalizar tais atos, nos termos do disposto no art. 71 da CF/88 c.c. o art. 1º da LC n. 154/96.

9. A título de ilustração, colaciona-se o cenário de denúncias registradas nos Estados da Federação, divulgado na rede mundial de computadores pela mídia eletrônica, veja-se<sup>6</sup>:

a) No Estado do **Amapá**, o Secretário de Saúde de Serra do Navio, município a 203 km da capital Macapá, usou de seu cargo para ser vacinado contra a Covid-19;

b) No **Amazonas** a vacinação foi suspensa na quinta-feira, dia 21/01/2021, pelo Governo do Estado. A medida foi anunciada em meio à investigação do Ministério Público do Amazonas sobre a suspeita de irregularidades na aplicação da vacina em duas médicas cuja família é dona de hospitais e universidades particulares em Manaus, capital que enfrenta colapso no sistema de saúde por falta de oxigênio nos hospitais. Tais fatos têm sido destaque no noticiário nacional, principalmente em jornais eletrônicos;

Diante dos acontecimentos, o **TCE-AM** exigiu lista nominal de vacinação das pessoas imunizadas contra a Covid-19, tanto do Governo do Estado quanto da Prefeitura de Manaus em 24 horas, sob pena de multa;

c) Na **Bahia**, o Prefeito da cidade de Candiba, Reginaldo Martins Prado, recebeu a vacina sem estar nos grupos prioritários. Em nota, o MP disse que, a princípio,

<sup>2</sup> Profissionais da linha de frente que trabalham em hospitais, clínicas e ambulatórios; profissionais de serviços sociais, profissionais de educação física, médicos veterinários e seus respectivos técnicos e auxiliares; trabalhadores de apoio, como recepcionistas, seguranças e pessoal da limpeza; cuidadores de idosos; doulas/parteiras; e trabalhadores do sistema funerário que tenham contato com cadáveres potencialmente contaminados.

<sup>3</sup> diabetes *mellitus*, hipertensão, doença pulmonar obstrutiva crônica, doença renal, doenças cardiovasculares e cerebrovasculares, indivíduos transplantados de órgão sólido, anemia falciforme, câncer e obesidade grave.

<sup>4</sup> São eles: Acre, Alagoas, Rondônia, Roraima e Tocantins.

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/01/21/com-poucas-doses-estados-restringem-publico-alvo-definido-pelo-ministerio-de-saude-para-1a-etapa-da-vacinacao.ghtml>

<sup>6</sup> <https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/01/21/ministerio-publico-apura-se-houve-irregularidade-na-vacinacao-de-politicos-empresarios-e-servidores-em-estados-e-df.ghtml>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

"pode se configurar como crime de prevaricação e ato de improbidade administrativa". Já o Ministério Público Federal pediu condenação do gestor e a indisponibilidade de seus bens para pagamento de multa no valor de R\$ 145 mil;

d) No **Ceará**, o Ministério Público Estadual apura se houve irregularidades na vacinação de prefeito, vice-prefeito e gestores municipais nos municípios [Eusebio](#), [Juazeiro do Norte](#) e [Quixadá](#). Segundo o MP, as cidades têm cinco dias para apresentarem listas com todos os vacinados e por que eles se enquadram no grupo prioritário;

e) No **Distrito Federal**, o MP recebeu denúncias de servidores públicos que "furaram a fila", e concedeu o prazo de até 48 horas para que a secretaria de saúde preste esclarecimentos. Segundo o Ministério Público, a existência de fura-filas, se confirmada, "além de representar violação ética inaceitável, importa em grave descumprimento da legislação, com inevitáveis consequências nas esferas administrativa e penal para os autores e beneficiários indevidos da medida";

f) Em **Minas Gerais**, o prefeito de Montes Claros, Humberto Souto, foi vacinado contra a Covid-19 na quarta-feira, dia 20/01/2021. Apesar de ter 86 anos, ele não faz parte do público-alvo definido pelo município e pelo Governo de Minas Gerais para a primeira etapa de imunização;

g) No **Pará**, o servidor público, Laureno Lemos, foi demitido pela prefeitura de Castanhal do cargo de diretor administrativo do hospital do município, localizado no nordeste do Estado. A demissão ocorreu depois que ele postou, em rede social, uma foto recebendo a vacina contra a Covid-19 sem estar no grupo prioritário, segundo a prefeitura;

h) Já no Estado de **Pernambuco**, o Ministério Público Estadual apura quatro casos. No Recife, uma arquiteta que trabalha em um hospital dedicado aos pacientes com Covid-19 foi vacinada. Em, Jupí, no Agreste, a secretária de Saúde e um fotógrafo tomaram a vacina. A gestora acabou sendo afastada pela prefeitura. Também foram denunciados casos em Sairé, no Agreste, e em São José do Egito, no Sertão;

i) No **Piauí**, há procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Estadual em seis cidades para apurar aplicação irregular de doses da vacina contra a Covid-19: São José do Divino, São João da Fronteira, Piracuruca, Pio IX, Guaribas e Uruçuí. De acordo com denúncias, prefeitos e moradores fora dos grupos prioritários teriam sido vacinados;

j) Na capital do **Rio Grande do Norte**, Natal, o Sindicato dos Servidores Públicos denunciou que servidores fora do grupo prioritário furaram a fila de vacinação. O MP também está investigando o caso;

k) Já em **Rondônia**, o Ministério da Saúde está questionando o governo sobre o desvio de 8.805 doses da vacina contra a Covid-19 enviadas ao estado e que deveriam ter sido disponibilizadas aos indígenas, já que a denúncia afirma que a Agevisa – Agência Estadual de Vigilância em Saúde, por seu diretor Edilson Silva, repassou apenas 2.315 das 11.120 doses de vacinas previstas para o Distrito Sanitário Especial Indígena (Dsei) de Porto Velho<sup>7</sup>;

l) Em **São Paulo**, a Prefeitura da cidade de Tupã [suspendeu na quinta-feira, dia 21/01/2021, o processo de vacinação contra a Covid-19](#). O motivo foi uma postagem em uma rede social mostrando um diretor integrante da irmandade que administra a Santa Casa, de 52 anos, sendo vacinado. A polêmica surgiu porque dirigentes de hospitais, segundo a prefeitura, não estão classificados como "profissionais da saúde na linha de frente do combate à Covid-19"; e

<sup>7</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2021/01/ministerio-questiona-rondonia-sobre-desvio-de-8805-doses-de-vacina.shtml>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

m) No estado de **Sergipe**, dois prefeitos se vacinaram: Vagner Costa, de 49 anos, do município de Moita Bonita; e Júnior de Aymynhas, de 46 anos, da cidade de Itabi. A Procuradoria Geral do Estado (PGE/SE) pediu apuração do Ministério Público Estadual.

10. E na **Espanha**, o Chefe do Estado-Maior, General Miguel Ángel Villarroya, furou a fila e foi vacinado junto com outros membros da cúpula do órgão, contrariando os protocolos firmados por países da União Europeia, o que ensejou o seu pedido de demissão à ministra de Defesa, Margarita Robles. O general é o número 1 das Forças Armadas espanholas<sup>8</sup>.
11. Como se vê, há provas de denúncias de “fura fila” ou desvio de doses da vacina no Brasil e no mundo, e nem precisaria consultar o **VAR**, obviamente acaso isso fosse possível.
12. Nesse particular, é de se ressaltar que para o quadriênio 2021/2024 foram sorteados os seguintes municípios que estão sob minha relatoria, quais sejam: 1) Ariquemes, 2) Alto Paraíso, 3) Buritis, 4) Cacaúlândia, 5) Campo Novo de Rondônia, 6) Cujubim e 7) Machadinho do Oeste, conforme faz prova a Ata de Distribuição publicada no Diário Oficial Eletrônico – DOe-TCE/RO<sup>9</sup>.
13. Com efeito, em relação a estes 7 (sete) municípios mencionados, sobre os quais alcança minha jurisdição, e **dentro do poder geral de cautela**, prerrogativa institucional que decorre das atribuições que a Constituição da República expressamente outorgou às Corte de Contas, aliado à obrigação de fiscalizar e monitorar o cumprimento do planejamento e critérios dos municípios quanto à campanha de imunização contra a Covid-19, passo a expor e ao final expedir as determinações pertinentes.
14. Estes os fatos dignos de nota. Passo a decidir.
15. De plano, ressalta-se não passar despercebido que, em condições normais de trâmite, os presentes autos (fiscalização de atos e contratos), diante dos atuais critérios de seletividade implementados no âmbito desta Corte, deveria ser objeto de análise preliminar por parte do corpo técnico, a fim de verificar a presença dos requisitos necessários a justificar a atuação/fiscalização deste Tribunal em matéria de sua competência.
16. Ocorre que, o atual cenário – início do plano de imunização contra a Covid-19 - dispensa dúvidas quanto à necessidade de imediato controle por parte deste Tribunal de Contas, inclusive sob o critério de urgência e priorização, diante das atuais notícias de burla à ordem cronológica no plano de vacinação (“fura fila”).
17. Em sendo assim, deixa-se de submeter os presentes autos à análise da seletividade por parte da unidade técnica, inclusive porque a fiscalização decorre dos atos recomendatórios de atuação desta Corte em conjunto com o Ministério Público de Contas, cujo dever e competência são incontrovertidos.
18. Superadas, portanto, as considerações iniciais quanto à competência e necessidade de atuação por parte deste Tribunal, passa-se ao objeto pleiteado neste processo.

<sup>8</sup> <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/23/chefe-do-estado-maior-pede-demissao-apos-furar-fila-de-vacina-na-espanha.ghtml>

<sup>9</sup> Ata de Distribuição – DOe-TCE/RO n. 2266, ano XI, quinta-feira, 7 de janeiro de 2021.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

19. É fato notório que, há cerca de 11 meses, toda a população mundial vive um medo sem precedentes, oriundo de um vírus (COVID-19) que não escolhe sexo, raça, cor, idade ou classe social para sua contaminação, o que de forma avassaladora já levou e continua a levar milhares de vidas.

20. O cenário é catastrófico e assustador, pois, para além do bem maior que é a vida, a pandemia da COVID-19 também vem penalizando diversos outros setores, com impactos negativos ainda não possíveis de dimensão, seja na saúde, educação, economia e em tantos outros segmentos.

21. Diante da maior calamidade pública vivida no século 21, sabe-se que a comunidade científica de todo o mundo, em uma corrida desesperada contra o tempo, uniu forças fora do comum para encontrar uma substância segura que fosse capaz de conter ou ao menos amenizar o vírus, que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), poderá, assim como o HIV, continuar circulando infinitamente.

22. Superados “à força” os desafios no desenvolvimento e no teste de segurança e eficácia das vacinas até então elaboradas, surgiu outro entrave mundial, a capacidade de produção suficiente globalmente, o que ainda está longe de ser superado, principalmente no nosso Brasil.

23. E, consciente da insuficiência da vacina para a imunização da população como um todo, tornou-se necessária a instituição de um plano nacional de imunização, com uma ordem de prioridades, a qual, por óbvio, tem como ponto de partida àqueles que estão na linha de frente no combate da pandemia, seguido dos mais vulneráveis e assim sucessivamente.

24. Nesse momento tão difícil para toda a humanidade, igual a um cenário de guerra mundial, é inerente à vontade automática de sobrevivência que se consiga uma vacina, circunstância, portanto, que exige uma atitude ética da população, não se admitindo que qualquer pessoa, em razão do cargo/função que ocupa ou da posição social, venha pretender receber a sua imunização antecipadamente.

25. Atitudes éticas e legais é o que se espera, pois obedecer a ordem de prioridade é, no mínimo, um ato de respeito às milhares de pessoas, influentes ou não, que igualmente faleceram, sem, contudo, usar do cargo, influência ou, infelizmente, do autoritarismo ainda marcante em nossa sociedade com a cultural frase: “*Você sabe com quem está falando?*”, externando o sentimento de superioridade sobre outrem, que a depender do caso, pode até configurar crime de abuso de autoridade.

26. E quando a ciência, sem dia e sem noite e em tempo recorde, descobre a cura para o mundo, alguns se acham no direito de, sem qualquer pudor, ética ou responsabilidade se utilizarem da desigualdade, de apadrinhamentos políticos, do cargo, do patrimonialismo, do patriarcalismo, etc., para justificar porque devem “furar a fila” da vacinação do rol dos prioritários.

27. É lamentável que a Corte de Contas, no seu papel institucional e em pleno século 21, tenha que lidar com situações desta natureza, sobretudo num momento em que a pandemia assola toda a coletividade, sem distinção.

28. Pois bem.

A - IV



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

29. De acordo com o Plano Estadual de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, a vacinação deverá ocorrer em quatro etapas obedecendo a critérios logísticos de recebimento e distribuição de vacinas, de modo que os municípios deverão observar a orientação para o planejamento da vacinação, tais como:

- identificar as necessidades da equipe em nível local;
- realizar monitoramento, supervisão e avaliação;
- comunicação, informação e mobilização social;
- descrever as estratégias e táticas para a vacinação, de acordo com as fases, os grupos prioritários e o cronograma;
- utilizar equipamentos de proteção individual;
- materiais e equipamentos que fazem parte da estrutura necessária para a vacinação.

30. E diante das notícias de inversão da ordem de priorização de acesso à vacina contra a Covid-19, denominado “fura fila”, que chegam por todos os meios de comunicação e a todo instante, conforme as situações reais evidenciadas e antes relatadas, é de competência do Tribunal de Contas, inspirado pelo já consagrado poder geral de cautela, proferir decisões de caráter antecipatório e inibitório, quando de maneira prévia, constatar a ocorrência de possível violação ao grupo prioritário para a vacinação contra a Covid-19, da primeira fase.

31. O poder geral de cautela decorre da impossibilidade de previsão abstrata de todas as situações de perigo para o processo que podem vir a ocorrer concretamente e deve ser exercitado quando a medida revelar ser necessária.

32. No âmbito da Corte de Contas, o art. 3º-B, da Lei Complementar n. 154/96 dispõe expressamente que “*ao Tribunal de Contas do Estado e ao Relator assistem o poder geral de cautela, na forma disposta no seu Regimento Interno, podendo expedir os atos necessários ao seu cumprimento*”, o qual deverá ser conjugado com o disposto no art. 108-A do RITCE/RO, veja-se:

Art. 108-A. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

33. No mesmo sentido, prevê o art. 300 do CPC/15<sup>10</sup> que o juiz pode antecipar a tutela nos casos em que se evidencie a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

34. Acrescento que com a vigência do CPC/15, o julgador passou a ter maior discricionariedade, pois preenchidos os requisitos do *periculum in mora* e *fumus boni iuris*, poderá conceder a medida que entender mais adequada (pedido de urgência de natureza cautelar ou satisfativa).

35. Na presente hipótese, o primeiro dos requisitos autorizadores resta demonstrado pelos fatos e normativo narrados ao longo desta decisão, sobretudo quanto ao cenário de denúncias em todo o Brasil e no mundo de que pessoas que não estão no grupo prioritário para vacinação na primeira fase, estariam sendo imunizadas antes dos profissionais de saúde que atuam na linha de frente contra a Covid-19 há mais de dez meses. Repita-se que tal fato, fez com que esta Corte de Contas e o MPC expedissem, a título de prevenção, Recomendação conjunta a todos os prefeitos municipais do Estado de Rondônia para adoção de providências visando assegurar a vacinação das pessoas pertencentes aos grupos estabelecidos como prioritários pelo Plano Nacional de Imunização, pertencentes à fase 1.

36. Quanto ao perigo da demora – *constante na norma regimental em termos de justificado receio de ineficácia da decisão final* –, tem-se por demonstrado o pressuposto a partir da notória situação fática, ou seja, imunização de pessoas que não possuem prioridade e que podem e devem esperar a sua vez (“fura fila”), em detrimento daqueles que realmente estão mais necessitados neste momento, principalmente os profissionais de saúde, além de violar os costumes e os princípios gerais de direito, previstos no art. 4º da LINDB.

37. Portanto, cabível a concessão de tutela antecipatória para que os prefeitos dos municípios do Estado de Rondônia adotem providências para evitar a ocorrência de situações de “fura fila”.

38. Outro ponto importante e consequencial, diz respeito à imposição de multa cominatória pelo descumprimento às obrigações de fazer que deverá ser imposta aos chefes dos executivos municipais e aos integrantes da administração municipal que serão nominados no dispositivo desta decisão, justamente para evitar possível prática e/ou continuação do ato de “furar fila”.

39. Necessário, portanto, que esta Corte, mesmo sem a prévia oitiva dos interessados, uma vez que poderia ocasionar um retardamento prejudicial ao direito tutelado, imponha OBRIGAÇÕES DE FAZER aos prefeitos municipais, haja vista que, neste caso, o elemento nuclear da tutela de urgência se perfaz com a adoção de medidas imprescindíveis para evitar a prática, a consumação, a continuação ou a reiteração, em tese, de grave irregularidade, autorizando por consequência a fixação de multa cominatória para impor o cumprimento das determinações com suporte no art. 537, do CPC/15.

40. Com efeito, na hipótese de descumprimento pelos prefeitos municipais das medidas constantes na parte dispositiva desta decisão, tais agentes públicos poderão sofrer a imposição de multa cominatória.

<sup>10</sup> Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

41. Importante asseverar ser possível a aplicação de multa cominatória ou *astreintes* pelo Tribunal de Contas aos seus jurisdicionados – *cujo escopo, na forma do comando legal, é de coagi-lo a cumprir a obrigação de fazer ou não fazer e não obrigá-lo a pagar o respectivo valor* –, nos termos do art. 537 do CPC/15<sup>11</sup>, mormente porque assegurada a aplicação subsidiária das disposições gerais do direito processual civil, a teor do disposto no art. 99-A da LC n. 154/96<sup>12</sup>.

42. Vale registrar, ainda, que a imposição de multa cominatória seria garantida à Corte de Contas mesmo se não houvesse previsão expressa da subsidiariedade na Lei Complementar n. 154/96, máxime pela Teoria dos Poderes Implícitos, segundo a qual se entende tratar de prerrogativa institucional decorrente, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou às Cortes de Contas.

43. Segundo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal acerca do poder geral de cautela conferido aos Tribunais de Contas, notadamente para conferir real efetividade às suas decisões, as quais objetivam, sobretudo, neutralizar situações de lesividade, atual ou iminente ao erário, o Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento do MS 26547/DF, decidiu:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. **DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA.** DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. **PREOCUPAÇÃO DA CORTE DE CONTAS EM ATENDER, COM TAL CONDUTA, A EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL PERTINENTE À NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ESTATAIS.** PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS OF LAW”.

[...] Decisão: **Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.**

Entendo, por isso mesmo, que **o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.**

**Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe**

<sup>11</sup> Art. 537. A multa independe de requerimento da parte e poderá ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória ou na sentença, ou na fase de execução, desde que seja suficiente e compatível com a obrigação e que se determine prazo razoável para cumprimento do preceito.

<sup>12</sup> Art. 99-A. Aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

**que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.**

[...] Na realidade, **o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.**

**Torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos** (MARCELO CAETANO. Direito Constitucional, São Paulo: Forense, 1978. v.2, item 9, p. 12-13; CASTRO NUNES. Teoria e Prática do Poder Judiciário, São Paulo: Forense, 1943. p. 641-650; RUI BARBOSA, Comentários à Constituição Federal Brasileira, São Paulo: Saraiva, 1932, v.1, p. 203- 225, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1932, Saraiva, v.g.) - **que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.**

44. No mesmo sentido é o entendimento do c. STJ, confira-se:

[...] A cominação de multa pecuniária e de medidas alternativas, quando o juízo de origem as reputar necessárias para a efetivação da tutela específica, **mesmo quando não solicitadas pela parte**, não configuram julgamento *extra petita*, **pois estão inseridas no poder de cautela do magistrado.** Precedentes. (AgInt no AREsp 1204173/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/02/2020, DJe 12/02/2020)

45. Com efeito, entende-se que a fixação de multa cominatória para a efetivação da presente tutela antecipatória pelos agentes públicos municipais se faz necessária.

46. Em face de todo o exposto, visando resguardar a coletividade, e principalmente as pessoas prioritárias durante as fases de imunização contra a Covid-19, no sentido de interferência de outras pessoas que não estão no grupo prioritário para a vacinação (“fura fila”), e amparado no poder geral de cautela, afeto aos Tribunais de Contas, DECIDO:

47. **I** – Determinar ao atual Prefeito do Município de Buritis, **Ronaldi Rodrigues de Oliveira** (CPF nº 469.598.582-91), e ao Secretário Municipal de Saúde, **Adelson Ribeiro Godinho** (CPF nº 351.404.532-15), **ou a quem lhes vier a substituir**, que, no prazo de **5 (cinco) dias**, a contar da notificação, sob pena de suportar multa coercitiva, sem prejuízo de outras cominações legais, apresentem a esta Corte de Contas as informações ora solicitadas:

a) Relação de pessoas imunizadas conforme tabela abaixo:

Campo	Descrição
-------	-----------



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

CNES - Estabelecimento de Saúde	Número de identificação do estabelecimento de saúde responsável pela aplicação da vacina no vacinado, em seis dígitos
Nome do vacinado	Nome do vacinado
Ano de nascimento	Ano de nascimento do vacinado
Sexo	Sexo do vacinado
Grupo-alvo	Informar grupo/população alvo do vacinado conforme consta no Plano Estadual/Municipal de Saúde. Ex.: "Trabalhadores de Saúde"; "Pessoas de 80 anos ou mais"; "Pessoas de 60 anos ou mais institucionalizadas", etc.
Data da vacinação	Data da vacinação
Nome da vacina / fabricante	Informar o nome da vacina aplicada e o fabricante, conforme opções constantes do tópico 5.2, tabela 1: "Universidade de Oxford e Astrazeneca"; "Janssen-Cilag (Johnson & Johnson); "BNT162b2 - Pfizer/BioNTech"; e "Sinovac Biotech Coronavac"
Tipo de dose	Tipo de dose aplicada
Lote da vacina	Código do Lote da vacina
Data de validade da vacina	Data de validade da vacina

**b)** o quantitativo de vacinas/imunizantes (doses por lote), recebidas do Governo do Estado de Rondônia;

**c)** os critérios utilizados para classificar nominalmente a ordem de vacinação das pessoas imunizadas na primeira fase, tendo em vista ser o quantitativo, em tese, insuficiente para a imunização completa do primeiro grupo prioritário;

**d)** quais os controles estabelecidos e adotados para identificar e reduzir o risco de imunizar pessoas que não estejam no grupo prioritário da primeira fase de vacinação;

**e)** disponibilizem nos sítios eletrônicos das respectivas Prefeituras listas com:  
**e.1)** o rol de pessoas imunizadas atualizada (cotidianamente), com os dados necessários à comprovação de que pertencem aos grupos prioritários; **e.2)** o quantitativo dos insumos necessários ao processo de vacinação com o objetivo de conferir maior clareza em todo o processo de imunização, em respeito ao princípio constitucional de transparência e direito à informação.

48. **II** – Arbitrar, a título de multa cominatória, o valor de R\$ 1.000,00 por dia de atraso, até o limite de R\$ 30.000,00, a incidir, em caso de descumprimento desta ordem, que consiste em obrigação de fazer, a ser suportada **pessoal e solidariamente** pelos agentes



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

mencionados no item I desta decisão, o que faço com suporte no art. 99-A e art. 108-A, § 2º, do RITC c.c. os arts. 537 e seu § 4º, do CPC/15, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, sem prejuízo de outras cominações legais;

49. **III** - Determinar a essa assistência administrativa que elabore os atos oficiais necessários no sentido de notificar ao Prefeito Municipal e ao Secretário de Saúde da cidade de Buritis acerca das determinações contidas nos itens anteriores, bem como envie cópia desta decisão à Controladora-Geral do Município **Ronilda Gertrudes da Silva** (CPF n. 728.763.282-91) e ao Procurador Geral Dr. **Flávio Farina** (CPF n. 126.277.122-68), para que monitorem o seu cumprimento, sob pena de multa, nos termos do art. 54, inc. IV, da LC n. 154/96, sem prejuízo de outras cominações legais;

50. **IV** - Determinar ao Departamento respectivo que promova à publicação desta decisão monocrática, via DOe-TCE/RO, e depois de vindas as informações solicitadas, encaminhem-se os autos à Secretária de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos regimentais;

51. **V** – Dar ciência desta decisão, **via ofício**, encaminhando-lhe cópia, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, e ao Ministério Público do Estado de Rondônia, em nome do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça, Dr. Aluildo de Oliveira Leite, para conhecimento e adoção, caso assim entenda, das medidas inerentes as suas atribuições constitucionais;

52. **VI** – De igual forma, dar ciência do inteiro teor desta decisão a todos os membros desta Corte, do Ministério Público de Contas, bem como ao Secretário-Geral de Controle Externo;

53. **VII** – Expeça-se o necessário, ficando desde já autorizado a utilização dos meios de TI, e dos aplicativos de mensagem instantânea para a comunicação dos atos processuais.

Publique-se e cumpra-se.

Porto Velho, 27 de janeiro de 2021.

Conselheiro **EDILSON DE SOUSA SILVA**  
Relator