

# **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

#### **Representante Discente:**

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-343-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

#### **Apresentação**

#### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, mais uma vez proporcionou um importante e qualificado espaço de debates para a comunidade jurídica e, em especial, para os programas de pós-graduação de todo o Brasil, seus docentes e discentes.

Um evento totalmente virtual, à exemplo dos que lhe antecederam em 2020, proporcionando um espaço de encontro e de partilha das pesquisas realizadas neste período de crise tão profunda, onde vimos a edição de muitas leis e políticas públicas que merecem e devem ser estudadas e problematizadas, mas que ainda há muito a ser feito, no sentido de enfrentar e propor soluções para superar os efeitos deletérios advindos da pandemia da Covid-19.

Nada obstante todas as adversidades do período, o III Encontro Virtual do CONPEDI proporcionou aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, com artigos marcados pela sensibilidade, pelo engajamento e pela preocupação com os problemas atuais e os desafios do Direito Público nesta nova realidade.

A marca que perpassou os artigos apresentados reflete o apuro intelectual e a respectiva atualidade, complementados pelos debates de alto nível sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo de ontem, de hoje e também de amanhã.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. FOME E CADEIAS DE PRODUÇÃO: UMA PERSPECTIVA PÓS PANDEMIA
2. O ACESSO À INTERNET COMO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL E GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID -19

3. O DEVER DE PRECAUÇÃO DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS PARA ATUAR NO JUDICIÁRIO SOBRE MATÉRIA PENDENTE DE CONCLUSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

4. RACIONALIDADE LIMITADA E PANDEMIA: ESTUDO DA PANDEMIA DA COVID-19 À LUZ DO COMPORTAMENTISMO ECONÔMICO

5. A LEI 9469/97 E A OMISSÃO DO PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS ALIMENTARES: UMA BREVE ANÁLISE SOB A ÓTICA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

6. O PATO, O OVO E O PODER DE POLÍCIA

7. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA NO ESTADO REGULADOR: INSTRUMENTO OU SINÔNIMO?

8. PODER DE POLÍCIA: DELEGAÇÃO À PARTICULARES, O CASO DO OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO – ONS

9. INTERESSE PÚBLICO E PODER DE POLÍCIA: A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA ADOTAR MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

10. O DEVER DE CONTROLE DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE COLETIVO SOBRE OS USUÁRIOS: INEXISTÊNCIA DE PODER DE POLÍCIA E NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19.

11. O PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

12. OS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MEIOS DE PREVENÇÃO DA LITIGIOSIDADE E SUA EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS COMPLEXOS

13. A CULPA É DO NAPOLEÃO

14. A OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE CONTROLADOR INTERNO MUNICIPAL COMO GARANTIA DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

15. MAPEANDO FORÇAS REGULATÓRIAS: UMA ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 106/2020 À LUZ DAS TEORIAS SOBRE A EXPLICAÇÃO DA REGULAÇÃO

16. DOCTRINA CHEVRON E O CONTROLE JUDICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

17. CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS DOCTRINAS NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA: ANALISANDO AS DOCTRINAS CHEVRON E MEAD A PARTIR DOS ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

18. O CISCO A TRAVE E O TRIBUNAL DE CONTAS UMA ANÁLISE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SEGUNDO SUA PRÓPRIA RÉGUA

19. TENDÊNCIAS DO CONTROLE ADMINISTRATIVO: ENSAIO SOBRE AS MUTAÇÕES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

20. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA RESPONSABILIZAÇÃO ISOLADA DE PARTICULARES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

21. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO QUE DESRESPEITA AS PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19

22. CRISE E ESCASSEZ: A CRISE FINANCEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

23. A ANÁLISE DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS FRENTE AO PROJETO DE LEI N.º 4.253/2020

25. LEI 14.133/2021: O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO PROCEDIMENTO AUXILIAR DAS LICITAÇÕES

## 25. LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI 14.133/2021): O DIÁLOGO COMPETITIVO COMO NOVA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Trata-se de um rico conjunto de temáticas, que evidencia a interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Honrados pela oportunidade de coordenar este importante Grupo de Trabalho (GT), registramos o significativo aumento do número e da qualidade dos trabalhos submetidos em nosso Gt, quando comparados aos anos anteriores, o que demonstra a preocupação e o engajamento cada vez maior dos pesquisadores do país com o direito público e, em especial, com a área do direito administrativo.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este encontro virtual, sempre na vanguarda da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de Curitiba (PR), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO QUE DESRESPEITA AS PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19**

**ADMINISTRATIVE IMPROBITY: RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC AGENT THAT DISRESPECTS THE PRIORITIES PROVIDED FOR IN THE NATIONAL PLAN FOR OPERATING THE VACCINATION AGAINST COVID-19**

**Raissa Almeida Silva <sup>1</sup>**

**Resumo**

O objetivo do artigo é fazer uma análise da conduta dos agentes públicos que desrespeitam a ordem de prioridades do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19. A escolha do tema justifica-se pela importância da apresentação do Plano de vacinação, como medida para o enfrentamento da doença. A pesquisa é qualitativa, o método é o dedutivo e a técnica de pesquisa é o levantamento bibliográfico de obras doutrinárias e jurisprudência. Conclui que o agente público deve observar as prioridades da Vacinação, sob pena de incorrer em prática de ato de improbidade administrativa.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa, Vacinação da covid-19, Agentes públicos, Desrespeito a ordem de prioridades, Pandemia

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of the article is to make an analysis of the conduct of public agents that disrespect the order of priorities of the National Plan for the Operationalization of Vaccination against covid-19. The choice of the theme is justified by the importance of presenting the Vaccination Plan, as a measure for coping with the disease. Research is qualitative, the method is deductive and the research technique is the bibliographic survey of doctrinal works and jurisprudence. It concludes that the public agent must observe the vaccination priorities, under penalty of incurring an act of administrative impropriety.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative dishonesty, Vaccination of covid-19, Public agents, Disregarding the order of priorities, Pandemic

---

<sup>1</sup> Mestranda em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Pós-graduada em Direito Penal Militar pela Universidade Cândido Mendes (2020). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Minas Gerais (2018).

## 1 INTRODUÇÃO

O marco inicial deste estudo é a Pandemia da Covid-19 que criou um cenário de instabilidade global, impactando de forma nunca antes vistas tanto os setores da saúde, educação, economia, quanto no sistema político e administrativo ao redor do Mundo. Em relação ao Brasil, é de conhecimento geral que enfrentamos diversos problemas muito antes da pandemia, e somados às demais questões comuns em relação aos outros países, observa-se uma campo fértil para que muitas ilegalidades, imoralidades e desvios vinculados aos recursos destinados ao combate da doença.

Um dos principais recursos contra a Covid-19 é a vacinação da população, com essa perspectiva empresas farmacêuticas de todo o mundo iniciaram estudos para criação de imunizantes, culminando no surgimento de vacinas contra a covid-19. Por essa razão e objetivando a aplicação na população brasileira o Governo Federal elaborou o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a covid-19 (BRASIL, 2021)

Segundo o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, estruturado em dez núcleos e prevê quatro grupos prioritários, tendo por objetivos principais a diminuição da morbimortalidade e o controle da transmissão da covid-19, levando em conta a escassez de vacinas em razão da enorme demanda (BRASIL, 2021).

Entretanto, em que pese a existência de previsão explícita de grupos prioritários no Plano Nacional de Vacinação contra a covid-19, no âmbito Federal, Estadual e Municipal, inúmeras são as notícias<sup>1</sup> que dão conta de que determinados agentes públicos estariam se valendo dos cargos para "furar" o cronograma de aplicação das vacinas aprovadas para uso emergencial pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Nesse cenário, o artigo analisa a seguinte questão: os agentes públicos ao tomar a vacina contra a covid-19 em desrespeito às prioridades previstas no plano nacional de vacinação, estariam praticando ato de improbidade administrativa? Assim, o estudo tem como

---

<sup>1</sup> Ver as seguintes notícias: MP apura fura-fila de vacina em ao menos 10 estados e no DF, vacinados não fariam parte de nenhum grupo considerado prioritário. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-01/mp-apura-fura-fila-de-vacina-em-ao-menos-10-estados-e-no-df>. Acesso: 10/04/21. "Confira lista de 1852 vacinados que serão investigados pela CPI do Fura-Filas" disponível em : <https://www.otempo.com.br/cidades/confira-lista-de-1852-vacinados-que-serao-investigados-pela-cpi-do-fura-filas-1.2461088>. Acesso: 10/04/21.



objetivo específico analisar se as condutas dos agentes públicos se enquadram em atos de improbidade.

Além de discutir o especial dever de cuidado do agente público em face dos princípios da administração pública mais pertinentes ao caso, quais sejam: legalidade, moralidade e impessoalidade que possivelmente foram violados e serviram de base para analisar a posição doutrinária que defende a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos desonestos.

## **2 PANDEMIA DA COVID-19**

A Organização Mundial da Saúde (OMS) instituiu, em 30/01/20, situação de emergência em saúde pública de impacto internacional em razão da covid-19, evoluindo-a, em 11/3/20, ao grau de doença pandêmica (WHO, 2020). No Brasil, o Ministério da Saúde determinou, através da portaria 188, de 03 de fevereiro de 2020, emergência em saúde pública de importância nacional, no mesmo sentido o presidente da República editou o decreto 7.616, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2021).

No âmbito legislativo o Congresso Nacional aprovou, em 20/3/20, o decreto legislativo n 6 que reconheceu, nos termos do art. 65 da lei complementar 101, de 4 de maio de 2020 (BRASIL, 2020) , o estado de calamidade pública de âmbito nacional, no mesmo caminho seguiu os demais entes federativos, como exemplo o Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020), que reconheceu o estado de calamidade pública por meio do decreto n 113, de 12 de março de 2020 (BRASIL, 2020).

O ano de 2020 trouxe um grande e inusitado desafio para Estados Nacionais, governos, sociedades e cidadãos das mais diversas partes do mundo: o enfrentamento à pandemia provocada pelo coronavírus, como tal reconhecida por declaração da Organização Mundial da Saúde em 11 de março (WHO, 2020).

Segundo Eduardo Rocha Dias e Clarissa Sampaio Silva desde então, tem havido produção de extensa legislação (denominada de Legislação Covid-19), a qual contém toda uma gama de providências normativas, com graus hierárquicos diversos (leis, medidas provisórias, decretos, resoluções, instruções normativas, portarias), abordando os mais diversos setores sociais e econômicos que podem ser afetados pelo grave quadro sanitário decorrente da pandemia em questão (DIAS e SILVA, 2020, p. 447).

Contendo desde as medidas gerais a cargo da Administração Pública destinadas a evitar ou diminuir a propagação do vírus, quanto aquelas necessárias para prestar atendimento

às pessoas que necessitem de tratamento, sem deixar de considerar, ainda, relevantes aspectos econômicos e estruturais oriundos da situação pandêmica ( DIAS e SILVA, 2020, p.448).

No contexto único que surge das questões ligadas direta e indiretamente pela Covid-19, seja em domínio nacional, seja em domínio internacional, as normas próprias do direito público são trazidas, por seus titulares e destinatários, à arena de enfrentamento da emergência sanitária.

Portanto, a Covid-19 passou a exigir que a hermenêutica e as práticas jurídicas mantenham sintonia com a realidade sanitária em vigor, a fim de que alcancem eficácia capaz de adequadamente organizar, gerir e solucionar as diferentes questões afetas ao interesse público. Nesse sentido, para além da questão do sistema público de saúde, a crise gerada pela Covid-19 impõe, simultaneamente, um tensionamento político, social e econômico (OLIVEIRA, 2020, p.3).

Os impactos decorrentes da grave emergência sanitária são, portanto, transversais multilaterais, e de uma profundidade que não pode nem de longe ser antecipada. Entretanto, apesar dos meios de enfrentamento da crise serem diversos, encontramos na saúde uma das nossas melhores estratégias, e na vacina um dos meios mais eficazes de combate.

A Organização Mundial de Saúde, no dia 08 de abril de 2021, informa que, no momento existem várias vacinas em uso, porquanto “O primeiro programa de vacinação em massa começou no início de dez. de 2020 e a partir de 15 de fev. de 2021, 175,3 milhões de doses de vacina foram administradas. (WHO, 2021)

Dentre elas existem pelo menos 7 vacinas diferentes (3 plataformas).” Dessa maneira, por meio do Painel do Coronavírus da OMS (COVID-19): “globalmente, a partir das 14h08 de 11 de abril de 2021, houve 134.957.021 casos confirmados de Covid-19, incluindo 2.918.752 mortes, notificados à OMS. Em 8 de abril de 2021 um total de 669.248.795 doses de vacina foram administradas.” Diante do cenário pandêmico da Covid-19, dúvidas no sentido da eficácia e segurança da vacina contra a Covid-19 estão sendo suscitadas (WHO, 2021). Nesse sentido, a Organização Mundial de Saúde, vem tranquilizando a população mundial, ao informar que garantir a segurança e a qualidade das vacinas são prioridades da OMS.

Ainda, a OMS informa que, trabalha em estreita colaboração com as autoridades nacionais para garantir que as normas e padrões globais sejam desenvolvidos e implementados para avaliar a qualidade, segurança e eficácia das vacinas e, complementa:

O processo para desenvolver vacinas COVID é acelerado, mantendo os níveis mais elevados padrões: dada a necessidade urgente de interromper a pandemia, pausas entre as etapas, muitas vezes necessários para garantir o financiamento, foram encurtados ou eliminados e, em alguns casos, etapas estão sendo realizados em paralelo para acelerar o processo, onde for seguro. Os desenvolvedores da vacina COVID-19 emitiram uma promessa conjunta de não buscar o governo aprovação para suas vacinas até que seja provado que são seguras e eficazes. (WHO, 2021) (tradução livre)

Considerando a extrema importância da vacinação, iremos tratar a seguir do plano nacional de operacionalização da vacinação contra a covid-19 que estrutura a imunização no Brasil.

## **2.1 O PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19**

De forma simultânea a Pandemia iniciou uma corrida entre as empresas farmacêuticas de dimensões globais, para descoberta e fabricação de vacinas capazes de combater a covid-19. No final de 2020, começaram os testes e pesquisas e com isso a divulgação de seus resultados, impulsionando a elaboração do Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a covid-19 pelo Governo Federal.

O planejamento da vacinação nacional é orientado com fulcro na Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, que dispõe sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde e Lei nº 6.360/1976 e normas sanitárias brasileiras, conforme RDC nº 55/2010, RDC 348/2020 e RDC nº 415/2020 que atribui a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) a avaliação de registros e licenciamento das vacinas (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

O Ministério da Saúde (MS), por meio da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações (CGPNI) e do Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis (DEIDT) da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS), apresenta: "O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, como medida adicional de resposta ao enfrentamento da doença, tida como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), mediante ações de vacinação nos três níveis de gestão"(BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.10, 2021).

O plano encontra-se organizado em 10 eixos, a saber: "Situação epidemiológica e definição da população-alvo para vacinação; Vacinas COVID-19; Farmacovigilância; Sistemas de Informações; Operacionalização para vacinação; Monitoramento, Supervisão e Avaliação; Orçamento para operacionalização da vacinação; Estudos pós-marketing;

Comunicação; Encerramento da campanha de vacinação" (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.11, 2021).

A prioridade de vacinação da Covid-19 ocorrerá em 4 etapas: Na 1ª fase, serão imunizados trabalhadores da saúde, população idosa com mais de 75 anos, pessoas com 60 anos ou mais que vivem em asilos ou instituições psiquiátricas e população indígena. Na 2ª fase do plano, entram pessoas de 60 a 74 anos. A 3ª prioriza pessoas com comorbidades que apresentam maior chance para agravamento da doença, como as que têm doenças renais crônicas e cardiovasculares. E a 4ª fase deve incluir professores, forças de segurança e salvamento, funcionários do sistema prisional e detentos (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

As diretrizes definidas no plano objetivam apoiar as Unidades Federativas (UF) e municípios no planejamento e operacionalização da vacinação contra a doença. E além disso prega que o sucesso das ações só serão alcançadas com a interação das três esferas de gestão em esforços coordenados no Sistema Único de Saúde (SUS), mobilização e adesão da população à vacinação (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

O Plano é voltado para os responsáveis pela gestão da operacionalização e monitoramento da vacinação contra a covid-19 das instâncias federal, estadual, regional e municipal. Feito pelo Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de Imunizações, tem por objetivo geral instrumentalizar as instâncias gestoras na operacionalização da vacinação contra a covid-19 e o objetivo específico de "apresentar a população-alvo e grupos prioritários para vacinação; Otimizar os recursos existentes por meio de planejamento e programação oportunos para operacionalização da vacinação nas três esferas de gestão; Instrumentalizar estados e municípios para vacinação contra a covid-19" (BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, p.16, 2021).

Tendo por finalidade a redução, em um primeiro momento, da morbimortalidade e, em um segundo momento, promover o controle da transmissão da covid-19, tendo em vista que não existirá no primeiro momento larga disponibilidade da vacina no mercado global que permita a vacinação da maioria da população, e por consequência para parar a circulação do vírus.

Interessa debater aqui se o desrespeito à ordem prioritária de vacinação contra a covid-19 por agente público, além de ofender os princípios e valores fundamentais da conduta ética e a dignidade da pessoa humana (CR/88), ser passível de responsabilização por improbidade administrativa por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal em detrimento da dignidade da função. Por essa razão, abordaremos a seguir de forma extremamente breve a lei

de Improbidade Administrativa, principal instrumento normativo na luta contra a desonestidade.

### **3. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O termo improbidade administrativa derivado do latim *improbitas* ou *improbitates*, possui o radical *probus* significando algo que “brotou bem” (pro + bho – da raiz bhu, nascer, brotar). Logo, em sua origem, a improbidade se relaciona àquilo que é de má qualidade, imoralidade ou malícia (NEIVA, 2005, p. 13).

De acordo com Flávia Cristina Moura de Andrade e Lucas dos Santos Pavione (2014, p. 13), o termo improbidade tem sua origem no latim – *improbitate* – e significa, dentre outras acepções, desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção”.

Sobre o tema, assim leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 670):

Não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2002, p. 670).

É possível definir a improbidade administrativa, então, como fato jurídico ilícito (OSÓRIO, 1998, p. 57), amoral (FERRACINI, 1998, p. 16), sinônimo de corrupção ou de malversação administrativa (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 16), que se consubstancia em uma conduta antiética por parte de determinado agente do Poder Público, na condução da coisa pública (TOLOSA FILHO, 2003, p. 42), enquanto promove o desvirtuamento da Administração e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do Erário, pelo exercício nocivo das funções públicas e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JUNIOR, 1999, p. 37-38).

A Constituição Federal em seu art. 37, caput, prevê que administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esse preceito abrange os agentes públicos de maneira geral, sendo tanto aquele que

exerce atividade pública como agente administrativo, quanto aquele que atua como agente político, que está no desempenho de um mandato eletivo.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p.451) ensina:

São princípios constitucionais administrativos dos quais o gestor da coisa do povo não pode se afastar ou se abster, sob pena de invalidar o ato administrativo realizado em sua inobservância e de se submeter às sanções 55 impostas nas searas administrativa, penal, civil e notadamente pela improbidade administrativa (MELLO, 2009, p. 451)

Ressalta-se que a moralidade presente no art. 37 da Constituição é gênero do qual a probidade é a espécie. No primeiro, tem-se a obrigação de imprimir à administração o dever ético, os valores, para a construção de uma sociedade justa e solidária, enquanto na probidade, prevalecem os mandamentos de honestidade e imparcialidade, assim, a violação a um dos princípios explicitados submete o agente público que o violar às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

José Afonso da Silva (2005, p.669) define Improbidade Administrativa como imoralidade qualificada, *in verbis*:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...) (SILVA, 2005, p. 669.).

A Lei nº 8.429/92 conceitua, de forma ampliada, os atos de improbidade administrativa e representa importante marco na legislação infraconstitucional brasileira, por ser significativo mecanismo de confronto, de combate à corrupção, sendo inclusive viabilizadora do enfrentamento dos efeitos trazidos pelas práticas corruptivas, traduzidas pela desonestidade e desrespeito no trato da coisa pública que tiram a credibilidade das instituições governamentais.

Em linhas gerais, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) distingue três tipos de condutas ímprobas: os atos de improbidade administrativa encontram-se descritos em quatro seções que compõem o capítulo II da Lei nº 8429/1992; estando aglutinados em quatro grupos

distintos, conforme o ato importe em enriquecimento ilícito (art. 9º)<sup>2</sup>, cause prejuízo ao erário (art.10)<sup>3</sup>, conceda, aplique ou mantém benefício financeiro ou tributário contrário a lei (art.10-A)<sup>4</sup> ou tão somente atente contra princípios da administração pública (art. 11)<sup>5</sup>.

Destaca-se, de início, que a lei de improbidade administrativa ("LIA") tem por finalidade punir a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, exigindo, dessa forma, o elemento subjetivo para sua caracterização.

Portanto, se tratando de elemento subjetivo a exigência de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa é um tema que merece evidência. Consoante com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, "os atos de improbidade administrativa demandam inexoravelmente o elemento subjetivo, não sendo admitida mera infração sem a sua devida intencionalidade". A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da Administração Pública exige a demonstração do dolo *lato sensu* ou genérico" (STJ – AgRgAREsp. nº 301378/MG – Rel. Min. Eliana Calmon – 2ª Turma – j. em 6.8.2013 – publ. em 14.8.2013). "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (STJ – AgRgREsp. nº 975540/SP – Rel. Min. Teori Albino Zavascki – 1ª Turma – publ. em 28.11.2011).

A Lei de improbidade administrativa prevê sanções que envolvem ressarcimento do dano, indisponibilidade dos bens, multa, perda do que foi obtido ilicitamente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos (de 8 a 10 anos, conforme a hipótese) e proibição de contratar com o poder público, em seu artigo 12. Inciso I, da lei 8429/92 (BRASIL,1992).

Nessa esteira, ensina Justen Filho (2014, p.607):

O Estado Democrático de Direito exclui o sancionamento punitivo dissociado da comprovação da culpabilidade. Não se pode admitir a punição apenas em virtude da concretização de uma ocorrência danosa material. Pune-se porque alguém agiu mal, de modo reprovável, em termos anti-sociais. (...) a improbidade se enquadra como a transgressão a um dever específico, que é o do respeito à moralidade administrativa. Nesse caso, é incabível a confusão de improbidade com ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilegalidade sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um

---

<sup>2</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente (...)

<sup>3</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

<sup>4</sup> Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (Produção de efeito)

<sup>5</sup> 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: (...)

elemento subjetivo reprovável que, em regra, se aperfeiçoa mediante dolo. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 607).

Pois bem, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 4º, estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, “na forma e gradação previstas em lei,” sem prejuízo da ação penal cabível.

Desse modo, concluímos a análise da Lei 8.429/92 e podemos afirmar que a legislação em questão é um importante instrumento de responsabilização de agentes públicos que praticam atos ilícitos ao desrespeitar às prioridades estabelecidas pelo plano de imunização, podendo ser enquadrados por ato de improbidade previsto no art. 11 da LIA por violar o princípio da impessoalidade, tendo em vista que usou do seu cargo para que tomasse a dose da vacina, e ainda o princípio da moralidade administrativa, sob o fundamento de que sua atitude não condiz com os padrões de moralidade exigidos pela Administração Pública.

### **3.1 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ARTIGO 11)**

Nos interessa pela pertinência temática o estudo um pouco mais aprofundado dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, dada a correlação existente entre a conduta de inobservância das prioridades pelos agentes públicos "fura-filas" e o ato de improbidade.

No meio de todos os princípios da Administração Pública, o da Legalidade é o mais essencial, pois dele originam-se os demais, tendo em vista sua fundamental importância ao Estado Democrático de Direito. A Administração só poderá praticar atos autorizados por lei. Deste modo conclui-se que o administrador está subordinado à norma legal, e não havendo, está vedada a atuação do ente público.

Leciona Hely Lopes Meirelles (2010, p.89), no seguinte sentido:

“a legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito ao mandamento da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (2010, p. 89).

A impessoalidade está relacionada à finalidade, ao fim atribuído pela lei e cujo desvio invalida o ato, como também está relacionada à imputação da atuação administrativa. Para Hely Lopes Meirelles esse princípio “também deve ser entendido para excluir a promoção



pessoal da autoridade ou servidores públicos sobre a realização administrativa (CF, Art. 37, §1º)” (2010, p. 93).

Significa então não discriminação, reflete uma atuação que não discrimina as pessoas, seja para benefício ou para prejuízo. Ao Estado é irrelevante conhecer quem será atingido pelo ato, pois sua atuação é impessoal. Não haverá mudanças de comportamento em razão da pessoa a ser beneficiada ou prejudicada pelo ato administrativo (CARVALHO, 2014, p. 21).

A impessoalidade de que trata a Constituição Federal possui duas consequências: a) obriga ao atendimento do interesse público, sendo impessoal, abstrata, genérica; b) a atividade administrativa é imputada ao órgão ou à entidade, e não ao agente. O presente princípio também pode ser tido como indicativo de imparcialidade, que condiciona a atividade administrativa a deferir tratamento igual a todos, independentemente de qualquer interesse público (FIGUEIREDO, 2008, p. 59).

Para Hely Lopes Meirelles o princípio da moralidade administrativa “constitui, hoje em dia, um pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF/88, Art. 37, caput)” (2010, p. 90). A norma constitucional é vista como uma evolução do princípio da legalidade, com sua inserção definida no ordenamento jurídico, de modo impreciso, assim constituindo um conceito jurídico vago e indeterminado.

Como preceitua Fernanda Marinela, esse fato constitui um “obstáculo para o Poder Judiciário aceitar a possibilidade de invalidação de um ato por lesão apenas à moralidade administrativa. A maioria dos julgados a admite como uma agravante da ilegalidade, e não como vício autônomo” (MARINELA, 2016, p. 39).

Nesse sentido, Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer conduta, comissiva ou omissiva, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Percebe-se que a redação do artigo 11/LIA não está no sentido de reiterar os princípios que constitucionalmente se encontram dispostos de forma expressa no caput do artigo 37 como dever de observância da Administração Pública direta e indireta, mas pode-se entender que a circunstância de constar dele a expressão violação da legalidade elucida, sem dúvidas, que o preceito compreende a transgressão dos demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam a atuação dos agentes públicos, posto que,

[...] do exame dos princípios constitucionais da Administração Pública, estes servem para esclarecer e explicitar a conteúdo do “princípio maior ou primária da legalidade”. Ademais, a afronta ao “dever de honestidade” corresponde a violação do princípio da moralidade, e ao “dever de imparcialidade” a ofensa ao princípio da impessoalidade. (PAZZAGLINI FILHO, 2011, p. 100)

O artigo em exame pode ser considerado soldado de reserva, utilizado no caso de o comportamento não ser enquadrado nas normas principais, contidas nos artigos 9º e 10, significando, assim, norma de aplicação residual.

Os atos de improbidade previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 são os chamados atos stricto sensu, tendo em vista que não há prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, caracterizando-se apenas pela violação dos princípios administrativos em razão da inobservância dos deveres para com a Administração Pública previstos no artigo 4º do diploma legal acima mencionado, que aduz: "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".

Conforme averbou Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p.478)

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada (MELLO, p.478).

Assim, entendemos que a improbidade administrativa é a conduta desonesta e desleal praticada por qualquer agente público ou particular em razão de sua função que viola os princípios da Administração Pública, com a finalidade de se obter proveito indevido, enriquecimento ilícito ou danos ao erário.

#### **4. RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DOS AGENTES PÚBLICOS QUE NÃO OBSERVARAM AS PRIORIDADES PREVISTAS NO PLANO NACIONAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DA VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19**

Inúmeras são as notícias sobre agentes públicos que estariam se valendo dos cargos para "furar" o cronograma de aplicação das vacinas aprovadas para uso emergencial pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), desconsiderando a existência de previsão explícita de grupos prioritários.

Constitui Fato jurídico a reprovabilidade moral de tal conduta, cabendo as devidas punições. Isto posto, analisaremos a possibilidade de enquadramento da conduta no art. 11 da LIA, com a consequente aplicação das sanções previstas no inciso III, do art. 12 da mesma lei, por visível afronta aos princípios da Administração Pública, principalmente os da legalidade, moralidade e impessoalidade.

É certo que a aplicação da LIA exige muita cautela, tendo em vista que a tipificação não é automática, e irá depender dos elementos fáticos e probatórios do caso concreto, na medida em que o elemento subjetivo, dolo, para as hipóteses previstas nos artigos 9º e 11, e, ao menos, culpa grave, para a hipótese prevista no artigo 10º, são imprescindíveis.

Conforme já indicado neste trabalho, para que o ato imputado seja tido como ímprobo, uma vez que a improbidade administrativa não se confunde com mera irregularidade - ou, mesmo, simples ilegalidade - praticada pelo agente, decorrendo de ato ou omissão praticados com má-fé.

Bem resume este posicionamento a colocação de Osório (2018, p.254), para quem

(...) não se pode dissociar o ato ímprobo do processo de adequação típica e do reconhecimento da culpabilidade constitucional, aquela da qual dolo e culpa derivam diretamente. A responsabilidade subjetiva, no bojo do tipo proibitivo, é inerente à improbidade administrativa, sendo exigíveis o dolo ou a culpa grave, embora haja silêncio da LIA sobre o assunto. (OSÓRIO, 2008, p.254).

Isto é, o agente público pratica determinado ato com a vontade deliberada em desrespeito às normas legais e princípios que devem pautar a atuação da Administração Pública, e com o objetivo de causar resultados vedados pela norma jurídica.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2013, p.320) elucida:

O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da Sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei. (MORAIS, 2013, p.320)

Na mesma direção leciona Emerson Garcia (2006, p. 282-283) ao afirmar o seguinte:

Partindo-se da premissa de que a responsabilidade objetiva pressupõe normatização expressa nesse sentido, constata-se que: a) a prática de atos de improbidade previstos nos arts. 9º e 11 exige dolo do agente; b) a tipologia inserida no art. 10 admite que o ato seja praticado com dolo ou com culpa; c) o mero vínculo objetivo entre a conduta do agente e o resultado ilícito não é passível de configurar improbidade” (GARCIA, E.; ALVES, R. P. Improbidade administrativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 282-283)

Diante desse contexto, é fundamental considerar que, para a configuração do ato de improbidade administrativo em debate, o autor da ação deve descrever como os princípios administrativos foram violados.

Competindo o Ministério Público e o Magistrado implementar, com base nos fatos e provas anteriormente integrados, uma análise objetiva da atitude deste face ao caso concreto. Deve-se indagar qual foi a genuína vontade do agente ao praticar ou deixar de praticar certo ato, uma vez que o elemento subjetivo não se apura com base no resultado de dada conduta, caso reverso o agente será enquadrado indevidamente na LIA.

Logo, não se prova apto que somente citação da violação ao princípio administrativo, contudo é fundamental que se exponha como ocorreu a esplanada violação, de modo a proporcionar que o réu possa exercer, de forma eficaz, seu direito de defesa, sob pena de ofender as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a mera menção à violação de princípio administrativo não gera ao réu as circunstâncias para tanto.

Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto (2012) elencam três requisitos para a configuração do ato de improbidade administrativa, são eles: 1) ato de improbidade administrativa doloso; 2) enriquecimento ilícito/vantagem patrimonial ou a promessa de vantagem em alguns tipos e; 3) vínculo do enriquecimento ilícito/vantagem pessoal com o exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades descritas no artigo 1º, sendo dispensável que haja um prejuízo para a Administração Pública. (GAJARDONI, CRUZ, Et al. 2012, p. 107-108).

A adesão de compreensão divergente implicará na admissão da viabilidade de se aplicar, no âmbito das ações de improbidade, a responsabilidade objetiva, em pleno confronto ao entendimento jurisprudencial já pacificado pelos Tribunais Superiores. Não impeditivo, para a subsunção da conduta em improbidade administrativa, além de se indagar a intenção do agente, qual seja, estudar se este continha dolo ou má-fé em sua execução, faz-se imperativo, além disto, convalidar o real atingimento das regras.

Nesse cenário, é preciso lembrar do necessário iter de individualização dos atos de improbidade administrativa, rotineiramente esquecidos e que são bem delimitados por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014.p. 447-451): (i) primeiro, há que se demonstrar, de forma geral, a incompatibilidade de cada conduta com os princípios regentes da atividade estatal, ou seja, a inobservância do princípio da juridicidade;(ii) em seguida, deve-se comprovar o elemento subjetivo (dolo ou culpa grave) da conduta do agente, imprescindível para a caracterização da improbidade, como bem detalhado no segundo artigo

desta série; (iii) terceiro, deve-se verificar os efeitos dos atos perpetrados, para incursão nas hipóteses dos arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário) ou 11 (ofensa a princípios da Administração Pública) da Lei de Improbidade Administrativa (iv) em quarto lugar, é necessário observar as disposições gerais dos arts. 1º, 2º e 3º da lei 8.429/92, que preveem quem são as pessoas e os atos sujeitos ao regime da Improbidade Administrativa, requisito este indispensável à adequação da via eleita para apenação dos acusados; e (v) por fim, impõe-se a verificação dos fatos apurados à luz do princípio da proporcionalidade, notadamente para constatação da tipicidade das condutas.

A esse respeito, os autores supracitados afirmam que

(...) em um primeiro plano, a sua utilização (Lei 8.429/92 ) haverá de assumir ares de excepcionalidade, evitando-se que seu emprego seja vulgarizado, terminando por legitimar uma 'atipicidade generalizada'. Como parâmetros a serem seguidos, deve-se observar se é insignificante a lesão aos deveres do cargo ou à consecução dos fins visados e se a conduta apresentava compatibilidade com a realidade social do local em que foi praticada (GARCIA, PACHECO ALVES, 2014. pp. 447-451).

Nessas condições, a determinação da improbidade administrativa carece, além da subsunção da conduta do agente à letra da lei, a apuração de sua intenção, pesquisando-se a culpabilidade e por conclusão, a investigação do perturbação social, ou seja, se proceder afronta o que o homem médio tem por justo ou correto. É denotar: a imposição do dispositivo legal em tela requer mais que o incidente de uma possibilidade de aplicação legal.

Diante dessa análise, quanto a conduta do sujeito ativo possa infringir formalmente o dispositivo legal estudado, perfaz-se essencial saber se foi também materialmente atingido. E isso, no sentido conforme doutrina Fernando Capez (2010), ilicitude formal é “mera contrariedade do fato ao ordenamento legal (ilícito), sem qualquer preocupação quanto à efetiva perniciosidade social da conduta”. Já a ilicitude material se forma na “contrariedade do fato em relação ao sentimento comum de justiça (injusto)” (CAPEZ, 2010, p.295).

Um outro ponto que vale evidenciar versa à imprescindibilidade de que o agente público se aproveite do seu cargo para "furar" a fila da vacinação contra a Covid-19, ou seja, apesar que se trate de servidor/funcionário público, para a determinação da prática de ato de improbidade administrativa o mencionado agente deve se usufruir do seu cargo para alcançar o privilégio da sua vacinação fora dos critérios constituídos pelos entes públicos, isso porque o situação, por si só, de o agente desempenhar uma função pública não se evidencia bastante para tanto, sendo fundamental que haja conexão entre o benefício e o cargo/função empenhado.

Não sendo capaz discernir a presença do dito elemento subjetivo e do uso do seu cargo para desfrutar do privilégio da vacinação, não há que se falar na utilização da Lei de Improbidade Administrativa, tendo que ocasional correção ao agente público acatar a legislação específica, a exemplo do decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, sem prejuízo, obviamente, de eventual responsabilização criminal, caso a conduta enquadra-se em algum tipo penal, como por exemplo: abuso de autoridade; concussão; condescendência criminosa; corrupção passiva; prevaricação; peculato etc.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A par da pesquisa ora realizada, foi possível tornar evidente a grave crise pandêmica pela qual passa o mundo, assim sendo, têm-se de suma relevância a busca de alternativas que erradicam ou reduzam os efeitos que a pandemia da Covid-19 está causando no mundo, colocando em xeque a sobrevivência humana.

Dessa maneira, cientistas do mundo todo passaram a se dedicar ao estudo e desenvolvimento de uma vacina que seja capaz de interromper a pandemia da Covid19. Foi a partir dessa premissa inicial que se delimitou o objeto da pesquisa, buscando-se desenvolver uma análise do papel da Administração pública de combater possíveis desvios na luta contra essa crise mundial. Dando destaque a Lei de improbidade Administrativa como o principal instrumento normativo de enfrentamento à desonestidade dos agentes públicos.

Portanto, retomando a pergunta problema, chega-se à conclusão de que os avanços científicos em prol do desenvolvimento de vacinas relativas ao combate à Covid19, de nada servirão, se não houver uma adesão coletiva da sociedade, e o respeito total a ordem de vacinação, as consequências negativas não afetarão apenas o individual, mas também a coletividade, podendo oferecer impactos graves na saúde.

Com efeito, conclui-se a presente pesquisa, no sentido, que caso os administradores públicos, deixem de observar os requisitos do Plano Nacional De Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, durante a pandemia, podem responder pelo ato de improbidade administrativa, previstos no art. 11, caput, da Lei nº 8.429/92, desde que apresentem a soma dos seguintes requisitos: descrição da violação ao princípio constitucional administrativo, de modo intencional, ocorra à utilização do cargo/função pública para a concessão do benefício. E a partir da atuação do Ministério Público, se sujeitarão às penalidades previstas no art. 12, II e III, da Lei nº 8.429/92.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 97.616/2011**. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. Disponível em:

BRASIL. **Lei complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) de 4 de maio de 2000. Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.401**, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112401.htm). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.360**, de 23 de setembro de 1976. Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os Medicamentos, as Drogas, os Insumos Farmacêuticos e Correlatos, Cosméticos, Saneantes e Outros Produtos, e dá outras Providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6360.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6360.htm). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188**, de 03 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188\\_04\\_02\\_2020.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19**, de 16 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/16/plano\\_vacinacao\\_versao\\_eletronica-1.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/16/plano_vacinacao_versao_eletronica-1.pdf). Acesso em 10 abril. de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no REsp 976.555/RS (2007/0188791-0). Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/603146/recurso-especial-resp-976555-rs-2007-0188791-0>. Acesso em 10 abril de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no REsp 480387/SP. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=22952404&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 10 abril de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no REsp 975540/SP. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=22952404&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 10 abril de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no REsp 301378/MG. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=22952404&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 10 abril de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Acórdão no REsp 532.421/PE 2014/0142733-0. 28/8/14. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1723529&tipo=0&nreg=200801257141&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20180618&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em 10 abril de 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del\\_0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del_0201.htm). Acesso em 10 abril de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO, Matheus, **Direito administrativo**. 3.ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**: volume 1. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

DIAS, Eduardo Rocha; SILVA Clarissa Sampaio. **Direito Administrativo brasileiro em tempos de Covid-19**: Principais impactos e sua avaliação sob a perspectiva de uma cláusula geral de estado de necessidade administrativa. direito público, v. 17, n. 94, 2020. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/4291>. Acesso em: 22 março de 2021.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade administrativa**: teoria, prática e jurisprudência. São Paulo: Julex, 1998.



FERREIRA JR., Reynaldo Rubem; RITA, Luciana Peixoto Santa. **Impactos da Covid-19 na economia**: limites, desafios e políticas. Cadernos de Prospecção, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 459-476, abr. 2020. Disponível em: . Acesso em: 21 maio 2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de, JUNIOR, Luiz Manoel Gomes e FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992. 4. ed. revista, atualizada e ampliada, Editora Revista dos Tribunais Ltda., 2021.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento cautelar**. Niterói: Impetus, 2005.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de et al. **Como o Brasil pode deter a Covid-19**. Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 29, n. 2, abr. 2020. Disponível em: . Acesso em: 24 maio 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas - 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19**, 11 March 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> . Acesso em: 22 março de 2021.