



Número: **1000253-35.2021.4.01.3309**

Classe: **AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Órgão julgador: **Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Guanambi-BA**

Última distribuição : **20/01/2021**

Valor da causa: **R\$ 145.000,00**

Assuntos: **Violação aos Princípios Administrativos**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR)			
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (AUTOR)			
REGINALDO MARTINS PRADO (REU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
42232 9848	23/01/2021 15:06	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Subseção Judiciária de Guanambi-BA
Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Guanambi-BA

PROCESSO: 1000253-35.2021.4.01.3309
CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)
POLO ATIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) e outros
POLO PASSIVO: REGINALDO MARTINS PRADO

DECISÃO

Trata-se de ação civil pública por improbidade administrativa proposta por **Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado da Bahia** em face de **Reginaldo Martins Prado**, objetivando, em sede liminar, a decretação de indisponibilidade de bens para pagamento da multa civil de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais).

Narra que Reginaldo Martins Prado, valendo-se da posição de Prefeito do Município de Candiba/BA, inseriu-se, em subversão à ordem de prioridade posta nos planos nacional e estadual, como figura preferencial na campanha de vacinação, recebendo, de órgão local de saúde pública, dose do imunizante contra a COVID-19 entregue pelo Governo Federal.

Afirma que houve prática de ato de improbidade administrativa pelo gestor ao se autoeleger como dignatário primeiro da vacina em um Município que, com população de pouco mais de 14.000 (quatorze mil) pessoas, recebeu apenas 100 (cem) doses, suficientes para imunizar apenas 50 indivíduos, isto é, 0,003% da população. Aponta que ao se colocar à frente de todos, sem atender aos critérios objetivos previsto para grupo prioritário no planejamento governamental, infringiu os princípios da impessoalidade e à moralidade.

Esclarece ainda que os demais cidadãos na faixa de idade do prefeito (60 anos), ainda que portadores de outras enfermidades, as quais, associada ao COVID (comorbidade), agravem o risco à própria integridade física, não receberam a vacina. Entre outros argumentos, esclarece que a moralidade, na vertente administrativa, como um matiz adicional ao dever de cumprir a lei, conclama o gestor público a seguir padrões éticos e a agir perante o administrado com boa-fé, o que não se verificou no presente caso.



Formulam, por fim, pedido de indisponibilidade de bens No montante de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), equivalente a dez vezes a remuneração do gestor, de R\$ 14.500,00 (quatorze mil e quinhentos reais – valor de dezembro/2020), para garantia do pagamento da multa civil (art. 12, III, da Lei 8.429/92) a ser aplicada ao final da ação.

É o relato do necessário. Passo a decidir acerca da tutela antecipada.

É cediço que as medidas tendentes à obtenção de uma tutela antecipada (seja ela de natureza cautelar ou satisfativa), em regra exigem, para a sua concessão, a apresentação de elementos que evidenciem, cumulativamente, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No entanto, na hipótese de ação civil pública por atos de improbidade administrativa, fugindo à regra supracitada, o legislador ordinário, com amparo na Constituição Federal (art. 37, § 4º), não exigiu a comprovação concreta do perigo ou risco de dano.

Nesses casos, entende-se que o perigo ou risco de dano é presumido, sendo desnecessária a prova de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo.

É, então, uma espécie de tutela de evidência, para a qual basta a comprovação da probabilidade do direito invocado, consistente na existência de fundados indícios de responsabilidade dos réus acerca dos atos ímprobos imputados.

Tal raciocínio é extraído das previsões contidas nos arts. 7º e 16, ambos da Lei n. 8.429/92, que assim dispõem:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar **lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito**, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público. (destaques apostos)

No caso *sub judice*, *no entanto*, ao menos quanto aos aspectos da **cognição superficial**, não vislumbro fundamento para acolhimento da medida liminar.

De fato, como narrado de forma detalhada pelo MPF e pelo MPBA, o mundo vive uma grave crise de saúde pública, decorrente da pandemia provocada pelo novo vírus chamado SARS-COV 2. O Brasil, particularmente, tem tido desempenho sofrível no controle da pandemia, muito em decorrência da completa e absoluta falta de articulação entre as esferas de governo, inaptidão na gestão pública e desrespeito ao conhecimento científico, circunstâncias que, sem sombra de dúvidas, contribuíram para o macabro resultado alcançado pelo país, que já soma mais de 215 mil vidas perdidas, segundo pior resultado do planeta.

Tratando-se de uma pandemia global, inúmeras medidas foram implementadas pelos mais diversos países a fim de tentar controlar a disseminação do vírus, de modo que fosse possível passar pela crise com o menor número de vidas perdidas possível. As principais autoridades



sanitárias mundiais recomendaram, à exaustão, a adoção de medidas de distanciamento social, uso de máscaras e cuidados redobrados quanto à higiene pessoal. Ao mesmo tempo, diversos institutos de pesquisa, empresas de tecnologia, laboratórios e cientistas iniciaram uma corrida sem precedentes em busca da vacina que poderia por fim à pandemia.

Em que pese as recomendações dos especialistas na área explicitando as medidas que funcionam em situações de epidemia (e as que não funcionam), algumas autoridades pelo planeta optaram por seguir um caminho distinto. Optaram por seguir o caminho do negacionismo científico, da desinformação e das teorias da conspiração, desestimulando a adoção das medidas de distanciamento social pela população, recomendando, sem qualquer expertise na matéria, tratamentos sabidamente ineficazes e, pior, sabotando as medidas implementadas por aqueles que optaram por agir em conformidade com as recomendações dos especialistas. Quem optou por esse caminho funesto agora colhe os resultados, contabilizados na casa das centenas de milhares de vidas perdidas.

Infelizmente, o Brasil viveu de forma dura o embate entre observar e seguir o que diz a ciência e promover campanhas de desinformação fundadas em achismos compartilhados via redes sociais. O próprio Chefe do Poder Executivo Federal, maior autoridade da República, zombou, desde o princípio, da gravidade da pandemia, minimizando suas consequências, indicando, sem qualquer qualificação para tanto, tratamentos sabidamente ineficazes, disseminando campanha contra o distanciamento social, promovendo aglomerações desnecessárias e deixando, em todas as suas aparições públicas, de usar máscara. Uma outra autoridade do Poder Judiciário chegou a endossar nas redes sociais a campanha #AglomeraBrasil, pedindo que as pessoas não só não respeitassem o distanciamento, mas que atuassem de forma contrária às recomendações, aglomerando-se. Os exemplos são muitos e terríveis.

No que diz respeito às vacinas, a situação não foi diferente. Essas mesmas autoridades que, sem qualquer qualificação, recomendavam tratamentos refutados pela comunidade científica deram início, no Brasil, a uma surreal campanha contra a vacinação. Nesse ponto, ao que tudo indica, o Brasil vive uma situação peculiar. Ao contrário do que se viu nos outros países do mundo, que aguardavam ansiosos pela chegada da vacina, aqui, o Presidente da República passou a questionar a necessidade de distribuição do imunizante. Aparentemente com o intuito de minar a confiança da população, passou a defender publicamente, e, sem que sequer fosse perguntado sobre isso, a impossibilidade de um programa de vacinação obrigatório em território brasileiro. Isso apesar de ter, ele mesmo, sancionado a Lei 13.979/20, que em seu artigo 3º, III, d, prevê a possibilidade de adoção pelas autoridades competentes de realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas.

Não bastasse isso, proferiu diversos pronunciamentos públicos impregnados de xenofobia questionando a eficácia de vacinas produzidas em determinado país asiático, chegando ao limite de considerar a morte de um dos participantes da pesquisa de desenvolvimento da vacina como se fosse a prova cabal de sua má qualidade. Ao fim, a morte não estava relacionada à vacina.

Todo o contexto apresentado acima trouxe o país ao quadro em que atualmente se encontra. No final do ano de 2020, em tempo recorde, a ciência apresentou à comunidade internacional diversas vacinas seguras e eficazes, que permitirão por termo à pandemia. Imediatamente, iniciou-se uma corrida mundial pela aquisição do maior número possível de doses desses imunizantes, que, evidentemente, seriam escassos, ante a enorme demanda e a reduzida capacidade de produção dos laboratórios. Entre novembro e dezembro diversos países da Europa, Ásia, América do Norte e América do Sul iniciaram seus programas de vacinação.

Enquanto isso, o Brasil seguia sua cruzada ideológica contra a ciência. Laboratórios de prestígio internacional, e que já estavam fornecendo milhões de doses de seus imunizantes mundo afora,



sequer protocolaram pedidos de autorização de uso de seus produtos no Brasil. O Estado de São Paulo, por sua vez, conseguiu importar da China alguns milhões de doses da Vacina chinesa chamada CoronaVac, cuja eficácia era diariamente questionada pelo alto escalão do Governo Federal. A única vacina contratada pela União, produzida pelo Laboratório Astra Zeneca em parceria com a Universidade de Oxford, encontrou contratemplos em seu desenvolvimento (comuns na pesquisa científica), que atrasaram sobremaneira o seu cronograma de entrega, de modo que, em 18/01/2021, dia da aprovação pela ANVISA do uso emergencial das duas únicas vacinas contratadas pelo Poder Público, havia, em território brasileiro, apenas 6 milhões de doses da chamada CoronaVac prontas para uso (mais cerca de 5 milhões que aguardavam envase pelo Instituto Butantan).

O ínfimo número de doses presentes no território nacional evidentemente seria insuficiente para imunizar a população brasileira, especialmente quando se considera que tais vacinas necessitam ser aplicadas em duas doses para que atinjam o nível de eficácia verificado nas pesquisas.

Tudo o que foi dito acima teve, até aqui, a intenção de demonstrar o motivo pelo qual chegamos aos números corretamente apresentados pelo MPF e MPBA na sua petição inicial acerca do quantitativo de doses distribuídos aos municípios brasileiros e, especialmente, ao Município de Candiba, onde teria ocorrido o ato narrado e descrito como ímprobo.

A inaptidão do Poder Público na gestão da pandemia, especialmente de um Governo Federal imerso em absurdas disputas ideológicas, é a principal causa pela qual o Município de Candiba, com 14 mil habitantes, recebeu doses de vacina suficiente para imunizar apenas 50 pessoas. E é essa a principal razão pela qual os grupos prioritários tiveram que ser restringidos ao máximo. Tais questões jamais podem ser desprezadas.

Que fique claro, contudo, que não se está aqui questionando a necessidade de observação de uma ordem de prioridades no programa de imunização. Ela obviamente deve existir e deve ser observada. A escassez de imunizantes ocorre no mundo todo e grupos mais vulneráveis devem ser, sem dúvida, imunizados em primeiro lugar. O que se diz aqui é que a escassez vivenciada especificamente pelo Brasil poderia ter sido muito menor se houvesse uma gestão pública competente e fundada em preceitos científicos. Milhares de vidas também poderiam ter sido salvas.

Feitos esses necessários esclarecimentos, passemos à análise específica do caso dos autos.

Como relatado, o MPF e o MP/BA imputam ao Réu a prática de ato de improbidade administrativa por ter, como Prefeito do Município de Candiba, deixado de observar a ordem de vacinação prevista nos Planos de Imunização Federal e Estadual, elegendo-se como a primeira pessoa do Município a receber o imunizante, sem que fizesse parte do grupo prioritário, o que violaria os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.

De plano, é importante destacar que não há qualquer dúvida possível sobre a ocorrência do fato descrito na exordial, uma vez que foi veiculado nas redes sociais pelos perfis da própria Prefeitura de Candiba o vídeo indicando o Réu como primeira pessoa a ser vacinada contra a COVID-19 naquele Município. Após a repercussão do ato, a Prefeitura divulgou, ainda, vídeo em que o Requerido alegou que "***não tomou a vacina preocupado com o seu bem-estar, mas sim em encorajar a população. A vacina não tem dor, não tem mal estar, não tem nada anormal. Peço desculpa se errej, se fiz alguma coisa que deixou a desejar. Mas a maior testemunha que tenho é Deus e a minha mente, e o meu objetivo foi dar de mim o melhor para o povo***" [\[1\]](#).

Também não há dúvidas quanto ao fato de que o Prefeito, ora requerido, não se enquadra no grupo prioritário que deveria ser imunizado nesse momento, vez que não possui mais de 75 anos



de idade, não está internado em uma instituição para pessoas idosas e, tampouco, é profissional de saúde atuando na linha de frente de combate à COVID.

Não há, portanto, dúvidas quanto ao cenário fático delineado pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual na inicial. Há, contudo, dúvida que reputo razoável quanto ao enquadramento dessa conduta nos ilícitos descritos na Lei de Improbidade Administrativa.

Tratando-se de imputação de ato de improbidade que viola os princípios da Administração Pública, a análise não pode se resumir ao mero enquadramento fático do ato, sendo necessário apurar o elemento subjetivo que motivou a conduta praticada pelo agente público. Ou seja, tão importante quanto a subsunção do fato à norma é a apuração da motivação que levou o agente a agir da forma que agiu. E, no caso dos autos, **ao menos neste momento processual**, não ficou claramente demonstrado que a intenção do Requerido foi a de "furar a fila", beneficiando-se de sua posição como gestor máximo do Município.

O vídeo anexado à inicial (ID 420111907) exhibe apenas parte da apresentação do prefeito, oportunidade em que ele inclusive elenca os grupos prioritários. **No entanto, o vídeo termina antes do fim de seu discurso, não se sabendo se foi apresentada previamente pelo gestor alguma motivação para que sua vacinação ocorresse em desacordo com a ordem prevista no Plano Nacional de Imunização da União, do Estado da Bahia e do próprio município de Candiba.**

Destaco, nesse ponto, que, embora de eficácia questionável, não é absurda, especialmente em um contexto de forte negacionismo científico e desinformação, a utilização de pessoas proeminentes e com influência sobre a população como símbolos de campanhas de conscientização sobre a vacinação. Como dito anteriormente, o próprio Presidente da República deu várias manifestações públicas questionando a eficácia e segurança da vacina em questão, sendo razoável presumir que, pelo menos entre seus seguidores, possa haver dúvidas quanto a esses pontos.

Nesse sentido e a título exemplificativo, a atual Vice-Presidente dos Estados Unidos da América Kamala Harris^[2] e o ex Vice Presidente Mike Pence^[3] receberam a vacina em meados de dezembro, sem que fizessem parte de grupos prioritários, como forma de conscientizar a população acerca da segurança dos imunizantes. O presidente da indonésia Joko Widodo^[4] foi, também, o primeiro a receber a vacina em seu país, como forma de estimular a confiança da população na vacina.

A nível nacional, o Governo do Estado de São Paulo convidou^[5] todos os ex-presidentes para que participassem de uma cerimônia em que seriam imunizados como forma de inspirar confiança na população no programa de imunização. Alguns deles não fazem parte do grupo prioritário.

Sem fazer qualquer julgamento de valor acerca das medidas adotadas em diversos países, e até no Brasil, o fato é que deixar de observar estritamente a ordem prevista nos Planos de imunização não significa **necessariamente** a ocorrência de ato ilícito ou de improbidade administrativa, sendo imprescindível a apuração da motivação que impregnou a referida conduta. É necessário saber se o que houve foi a famigerada "furada de fila" ou se havia alguma intenção mais nobre na conduta. Tais circunstâncias não estão suficientemente provadas neste momento e somente serão passíveis de verificação após o exercício do contraditório e produção das provas pertinentes.

Vale lembrar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas



do artigo 10. (STJ-1ª Turma, AgInt no REsp 1585939/PB, Min. Sérgio Kukina, 02/08/2018).

A improbidade administrativa, portanto, não se caracteriza “apenas” pelo descumprimento de determinada norma legal, visto que sem o substrato da má-fé não há a configuração do ato ímprobo.

Desta forma, a responsabilização por ato de improbidade exige demonstração de elementos subjetivos a motivar a conduta reprovável do agente, não bastando o liame objetivo entre essa conduta e ato alegadamente ímprobo, razão pela qual reputo melhor apurar as circunstâncias narradas com a produção de outras provas acerca do dolo/culpa grave.

No particular, em outros termos, não é possível a partir da inicial ou dos elementos probatórios que lhe instruem inferir com convicção dado concreto de conduta ou elemento indiciário que autorize extrair que o requerido tenha agido orientado pelo propósito de violação da moralidade/impessoalidade obtendo benefício para si em detrimento dos munícipes.

Assim, por tudo quanto exposto, **INDEFIRO**, por ora, a **LIMINAR pleiteada**.

Notifique-se o requerido para que apresente manifestação preliminar, na forma do art. 17, § 7º da Lei 8.429/92.

Intime-se o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado da Bahia desta decisão, bem como para juntar cópia integral do vídeo da cerimônia de início da vacinação no município de Candiba, bem como dos demais vídeos publicados nas redes sociais do Município e que tenham pertinência com o tema.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Guanambi/BA.

[1] Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/mp-aciona-na-justica-prefeito-do-interior-da-bahia-que-furou-fila-na-vacinacao-contracovid-pede-multa-de-145-mil-24848564>

[2] Fonte: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/29/kamala-harris-recebe-vacina-contracovid-19.ghtml>

[3] Fonte: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/18/mike-pence-recebe-primeira-dose-da-vacina-da-pfizer-para-a-covid-19.ghtml>

[4] Fonte: https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/indonesia-inicia-campanha-de-vacinacao-em-massa-contraa-covid-19-com-a-coronavac,dc2cfd69b90df8d8de6233084ba0427agrsvv04j3.html?utm_source=NEWSSTAND&utm_medium=rss

[5] Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2020/12/18/governo-de-sao-paulo-convida-ex-presidentes-para-tomar-coronavac>

(assinado digitalmente)

FILIPE AQUINO PESSOA DE OLIVEIRA

Juiz Federal

