



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

Nº MP: 05.2021.00007141-9

Nota Técnica 0001/2021/CAOSAÚDE

Vacinação contra Covid-19 no Estado do Ceará: esclarecimentos sobre vacinação de pessoas com comorbidades, população geral e segunda dose

O Ministério Público do Estado do Ceará, por meio do Centro de Apoio Operacional da Saúde – Caosaúde e do Grupo Especial de Combate à Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), instituído pelo Ato Normativo nº 094/2020, que tem entre suas atribuições “definir as diretrizes e orientações para atuação dos órgãos do Ministério Público na fiscalização dos serviços de saúde, público e privado, no combate à pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19)”, considerando o avanço do processo de vacinação contra Covid-19 no Estado do Ceará, vem expor e esclarecer o que segue:

No dia 04 de junho, o Caosaúde elaborou [nota explicativa](#) a respeito do início da vacinação da população geral contra Covid-19 no Estado do Ceará¹.

Na ocasião, a Resolução 66 CIB CE – aprovada em reunião no dia 01 de junho – determinou o início da vacinação contra a Covid-19 na população geral do Estado, escalonada por idade, em ordem decrescente, de 59 anos a 18 anos, após o cumprimento de 90% das metas das quatro fases prioritárias (e apenas delas) do Programa Nacional de Imunizações (PNI)².

Nos termos da resolução, a vacinação da população geral ocorrerá no município de residência, de forma escalonada, obedecendo a prioridade de acordo com as seguintes faixas

¹ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/06/Nota-Explicativa-Caosaude-Vacinacao-contr-Covid-19-populacao-geral.pdf>

² Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/2021/06/01/em-reuniao-da-cib-ceara-e-municipios-acordam-iniciar-vacinacao-da-populacao-geral-por-faixa-etaria-em-junho/> Acesso em 04/06/2021.



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

etárias: **59 a 55 anos, 54 a 45 anos, 44 a 40 anos, 39 a 30 anos, e 29 a 18 anos** (art. 1º, §2º). A autorização para a vacinação da faixa subsequente ocorrerá sempre que a meta da cobertura vacinal atingir 90% na faixa etária superior (art. 1º, §5º).

No dia 11 de junho, foi aprovada a Resolução 71 CIB CE³, que revogou o parágrafo quinto da Resolução 66, de forma a excluir a necessidade de atingimento da meta de 90% na faixa etária superior para avanço da vacinação nas faixas etárias subsequentes.

Na mesma data, a Resolução 73 CIB CE⁴ aprovou a suspensão do cadastramento na plataforma de Saúde Digital das pessoas incluídas na FASE 3-A e na FASE 3-B⁵, exceto gestantes e puérperas. Ademais determinou a migração de todos os cadastros realizados como prioritários até aquela data (11 de junho) para o público geral, a ser atendido por idade.

Importa ressaltar que, em relação ao grupo das comorbidades, a aprovação para o início da vacinação se deu a partir da Resolução 40 CIB, de 23 de abril de 2021, alterada pelo Resolução 49, de 03 de maio de 2021. Assim, por mais de 1 (um) mês, o Estado realizou a vacinação das pessoas com comorbidades.

Em 15 de junho, em nova reunião da CIB CE, foi aprovada a Resolução 74⁶ que revogou a Resolução 71.

O Ministério Público tem atuado para o maior avanço possível da vacinação nas maiores faixas etárias da população, tendo em vista que a **idade**, como ressaltado na [nota](#)

³ Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/02/RESOLUCAO-71-Alteracao-Res-66-CIB-Vacinacao-COVID-19-Populacao-Geral.pdf>

⁴ Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/02/RESOLUCAO-73-Alteracao-da-Res-49-Vacinacao-COVID-19-pessoas-com-Comorbidades-e-PCD.pdf.pdf>

⁵ A fase 3 refere-se à vacinação das pessoas com comorbidades, gestantes, puérperas, pessoas com síndrome de down, pessoas com deficiência permanente e pessoas com ostomia respiratória, tendo sido dividida em 2 fases, conforme Resolução 49 CIB CE:

https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/02/RESOLUCAO_49_Vacinacao_COVID-19_pessoas_com_Comorbidades_e_PCD.pdf

⁶ Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/02/RESOLUCAO-74-Revogar-a-Res-71-CIB-Vacinacao-COVID-19-Populacao-Geral.pdf>



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

[explicativa](#) anterior, é um dos principais fatores para o agravamento da doença e de óbitos por covid-19.

Minuta de recomendação elaborada pelo Caosaúde e já remetida por mais de 60 promotorias de justiça⁷ reforça aos gestores municipais que: **“o avanço da vacinação por idade deverá garantir a imunização das pessoas com idade superior ainda não vacinadas”**.

Até o momento, o Estado aplicou 3.973.256 doses de vacina, como indicado no vacinômetro do Estado (dados de 24 de junho – 17h)⁸.

Os dados sobre distribuição das vacinas e aplicação por município e por grupos podem ser visualizados no seguinte link: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FOkp4OwUmNM5jg_KzZs1Y87LJt85gRRwM84iOuGnSp4/edit?usp=sharing.

A distribuição das vacinas é feita utilizando o número de pessoas cadastradas no município no momento da distribuição, sendo de suma importância a intensificação do cadastramento de todas as pessoas na plataforma **Saúde Digital** – atualmente obrigatória para cadastro e registro da vacinação nos municípios.

Feitos esses esclarecimentos iniciais a respeito do disciplinamento atual do processo de vacinação contra covid-19 no Estado do Ceará, busca-se agora dirimir algumas dúvidas que têm surgido entre as promotorias de justiça e a população:

1) Sobre a vacinação de pessoas com comorbidades:

No presente momento, considerando o avanço da vacinação entre os grupos prioritários e a necessidade de vacinar o maior número possível de pessoas, principalmente as de

⁷ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2021/06/23/mpce-ja-recomendou-adocao-de-providencias-imediatas-para-cadastramento-da-populacao-para-vacinacao-pelo-criterio-unico-de-idade-com-prioridade-de-pessoas-mais-velhas-em-61-municipios/>

⁸ Disponível em: <https://www.saude.ce.gov.br/vacinometro/>



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

maior faixa etária, por correrem mais riscos de complicações por covid-19, não há mais vacinação por grupos prioritários, conforme definido na Comissão Intergestores Bipartite – CIB CE (nem para profissionais de saúde linha de frente, nem para professores, nem para profissionais de segurança, nem para pessoas com comorbidades, entre outros.) **O único grupo que continua com cadastro prioritário é de gestantes e puérperas.**

As pessoas entre 18 e 59 anos que estejam cadastradas no grupo das pessoas com comorbidades e outros grupos prioritários, conforme Resolução 73/2021, serão migradas para o público geral, sendo vacinadas conforme a idade.

Segundo a SESA, a migração do cadastro é feita de forma automática pelo sistema **Saúde Digital** e todos os cadastrados serão chamados por idade, não sendo necessário o usuário realizar novo cadastro ou fazer alteração dos dados, como tem sido divulgado por algumas secretarias municipais.

A vacinação das pessoas com comorbidades ocorreu por mais de um mês no Estado (final do mês de abril e início do mês de junho), sendo as vacinas enviadas aos municípios conforme as estimativas realizadas pelo Ministério da Saúde. Considerando a heterogeneidade do grupo, algumas metas não foram atingidas e outras foram ultrapassadas com mais de 100% da meta de pessoas vacinadas.

Assim, não tendo sido realizada a vacinação de uma pessoa com comorbidade no momento do grupo, agora os remanescentes devem aguardar o chamado pela idade, mesmo que o cadastro no sistema seja anterior à Resolução 73/2021.

Importa ressaltar que a escolha dos critérios de priorização é feita segundo critérios epidemiológicos pelos órgãos competentes, conforme PNO Covid Nacional, Plano Estadual e CIB, nos termos do art. 14-A da Lei nº 8.080/1990.

No PNI (PNO Covid Nacional), são estabelecidas metas para grupos prioritários e, após o seu cumprimento, deve-se ir para os grupos seguintes. Os grupos prioritários são



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

dinâmicos (uma vez que entram novas pessoas nesses grupos) mas o PNI não. No caso do Ceará, a decisão da CIB adveio quando já estava avançado o processo de vacinação dos grupos prioritários de comorbidades e pessoas com deficiência.

Sobre eventual discussão judicial em relação à adoção dos critérios adotados, foi submetida em outra situação à apreciação judicial pela Justiça Federal sem êxito.

Os Ministérios Públicos Federal, do Estado do Ceará e do Trabalho ingressaram com ação estruturante sobre a vacinação no Estado, em que foram questionados critérios de prioridade, inclusive de profissionais de saúde que não fossem da linha de frente, em detrimento dos idosos. O pedido foi indeferido na primeira instância e deferido em sede de agravo no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Posteriormente, a liminar concedida foi cassada pela Presidência do Superior Tribunal de Justiça em Suspensão de Segurança, que decidiu que caberia aos Municípios e ao Estado decidir os critérios prioritários.

Assim, após a Resolução 73 CIB CE, aprovada pelas Secretarias de Saúde dos municípios e do Estado do Ceará, todos os cadastros prioritários migraram para idade e o único critério adotado para vacinação contra covid-19 passou a ser a idade.

2) Sobre a vacinação da população em geral:

Embora a Resolução 71/2021 (já revogada pelo Resolução 74) tenha extinguido a obrigatoriedade de cobertura vacinal no percentual de 90% na faixa etária superior para o avanço na faixa etária subsequente, o avanço da vacinação deve garantir com prioridade sempre a vacina das pessoas com faixa etária superior cadastradas no momento da aplicação.

Isso porque, como exaustivamente demonstrado na [nota explicativa](#), a **idade** continua sendo o principal fator de risco de complicação para covid-19. Portanto, não faz sentido vacinar pessoas mais jovens sem garantir a vacinação de pessoas mais velhas.

Assim, mesmo que o cadastro seja realizado em momento posterior à vacinação



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

da sua faixa etária, as pessoas com maior idade devem continuar sendo vacinadas pelos municípios – que devem adequar o avanço do processo de vacinação aos novos cadastros.

A plataforma Saúde Digital – desenvolvida pela SESA – serve como ferramenta de cadastro, agendamento e registro da vacinação, visando propiciar uma efetiva distribuição, operacionalização, aplicação e registro, quer seja no ato da divulgação das listas de vacinação, quer seja no ato da aplicação das doses.

A responsabilidade pela operacionalização da vacinação local, incluindo agendamento das pessoas cadastradas no Saúde Digital é do município, não havendo prévia elaboração de listas nominais pela Secretaria de Saúde do Estado (SESA). Os cadastros realizados são utilizados pela SESA para quantificar o envio das vacinas aos municípios, conforme número de pessoas cadastradas nos momento da distribuição das vacinas.

Em relação à ordem de agendamento de pessoas dentro de determinado grupo etário, o critério adotado é chamar todas as pessoas cadastradas no Saúde Digital, **dando prioridade às pessoas mais velhas** quando as doses forem disponibilizadas para o município (a SESA recebe a pauta de distribuição do Ministério da Saúde antes de distribuir localmente, e os Municípios também recebem a pauta de distribuição da SESA⁹).

Reforçamos mais uma vez que, nos termos da Resolução 66, a vacinação da população geral deve ser feita por ordem decrescente de idade dos cadastrados, sendo definidas 5 faixas:

- **59 a 55 anos;**
- **54 a 45 anos;**
- **44 a 40 anos;**
- **39 a 30 anos;**

⁹ O plano estadual de operacionalização da vacinação contra covid-19, atualizado em 07 de junho de 2021 – 10ª edição, traz informações sobre as datas dos envios e os lotes, bem como os informes de cada distribuição: https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2020/02/REV_MMA2_PLANO-OPERACIONALIZACAO-VACINA-10ed_0806.pdf



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

- **29 a 18 anos.**

A vacinação deverá também dentro das faixas etárias discriminadas (55-59, por exemplo) seguir sempre pelas pessoas mais velhas em ordem decrescente (59, 58, 57, 56, 55...), cabendo ao município realizar operacionalização para que essa regra seja cumprida, conforme definido na CIB; não há, portanto, outros critérios a serem utilizados.

3) Sobre a segunda dose (D2):

Nos termos do Plano Estadual de Operacionalização contra Covid-19 (pág. 29)¹⁰: “O Estado segue um planejamento de distribuição das remessas, de forma igualitária e proporcional aos 184 municípios, e NÃO recomenda a prática de utilizar o estoque de D2 como D1, uma vez que a reposição do quantitativo equivalente dependerá do laboratório produtor e dos envios pelo MS. Além disso, reforçamos que atrasos em relação ao intervalo máximo recomendado para cada vacina devem ser evitados uma vez que não se pode assegurar a devida proteção do indivíduo até a administração da segunda dose para a vacina Covid-19.”

As vacinas são enviadas aos municípios com a informação de que a remessa se refere à vacinação para D1 ou para D2. É importante que as vacinas que cheguem ao município como D2 não sejam utilizadas como D1 e vice-versa.

A maior parte das vacinas destinadas para D2 fica guardada pelo Ministério da Saúde e pelo Estado do Ceará. Os Municípios recebem antes uma parte, sempre sendo esclarecido se aquele lote se refere à D1 ou D2, conforme pautas de distribuição do Ministério da Saúde e da Secretaria de Saúde do Estado.

¹⁰ Disponível em:

https://www.saude.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/9/2020/02/REV_MMA2_PLANO-OPERACIONALIZACAO-VACINA-10ed_0806.pdf



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

O Estado faz o controle das doses que distribui e o Município também deve fazer o controle das doses que recebe e aplica, seja de D1 ou de D2, com quantitativo por tipo de vacina e dia da aplicação.

Em casos excepcionais, como naqueles em que pessoas que aguardam D2 estejam com prazo vacinal em vias de vencimento, eventual aplicação de D1 como D2 deve ser tratada entre a Secretaria de Saúde do Município e a Secretaria de Saúde do Estado, por meio da Secretaria de Regulação e Vigilância – setor ao qual cabe o acompanhamento, monitoramento e resolução de situações extraordinárias.

A distribuição das vacinas é feita de acordo com as pautas de vacinação informadas aos Municípios pela Superintendência Regional e pela Área Descentralizada de Saúde (ADS) da SESA e das pautas do Ministério da Saúde. O controle das doses distribuídas é feito por essas pautas, mas a partir do momento em que a plataforma **Saúde Digital** se tornou obrigatória, ela também deve servir para controle da D1 e D2.

Caso uma pessoa tenha sido vacinada com a D1 antes da obrigatoriedade de a população do interior aderir ao Saúde Digital (Portaria nº 2021/558), não é necessário se cadastrar na plataforma para se vacinar com a D2. O município deve ter realizado o registro de sua primeira dose pelo SIPNI e a reserva de sua segunda dose se dá pelo mesmo sistema (sipni.saude.gov.br/#/home/painel-geral).

Se a vacinação foi posterior à obrigatoriedade do Saúde Digital, todas as doses devem ser registradas no Saúde Digital.

4) Considerações finais

Desde a Resolução 66 CIB CE, de 01 de junho de 2021, e alterações posteriores, o critério de vacinação contra Covid-19 adotado no Ceará é a **idade**, devendo ser vacinadas todas as pessoas cadastradas na plataforma **Saúde Digital** na faixa etária atualmente



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

contemplada em cada município, com prioridade sempre para as pessoas mais velhas.

Atualmente, não há mais envio de vacinas por grupos prioritários aos municípios, e as pessoas anteriormente cadastradas como prioritárias ainda não vacinadas, migraram para o cadastro da população geral e serão vacinadas pela idade.

O critério foi definido pelas autoridades sanitárias após o avanço na vacinação de grupos prioritários – seja pelo maior risco de agravamento ou pela maior exposição – iniciado ainda em janeiro com os idosos e profissionais da saúde da linha de frente.

Após a adoção do novo critério, a vacinação se tornou muito mais célere, com menos possibilidades de fraudes, sendo mais igualitária e baseada em critério epidemiológico e não político (a idade é fator de risco da maior relevância).

Os municípios devem realizar mobilização (inclusive com Secretarias de Saúde, NASF e agentes de saúde, Secretarias de Ação Social, notadamente CREAS e CRAS, de Educação e demais órgãos estatais, parceria com entidades empresariais locais, inclusive supermercados, farmácias, e entidades da sociedade civil, bem como rádios, carros de som e postos volantes de cadastramento, especialmente na zona rural e nos bairros periféricos) para o maior cadastramento da população no Saúde Digital – que utiliza o número de pessoas cadastradas em cada município para o envio de quantitativo de vacinas por faixas etárias, para cada município. Atualmente, é possível inclusive o cadastramento de adolescentes que tenham entre 12 e 18 anos (podendo as Secretarias de Educação ajudar no processo), embora não estejam incluídos ainda no Plano Nacional de Imunização pelo Ministério da Saúde.

A vacinação deve ser feita em ordem decrescente de idade com todos os cadastrados no Saúde Digital, com prioridade para as pessoas mais velhas, devendo o agendamento se dar segundo o número de vacinas disponíveis e o número de pessoas cadastradas no momento, de modo a que as pessoas mais velhas sempre tenham prioridade na vacinação contra COVID-19 durante todo o processo.



Centro de Apoio Operacional da Saúde - CAOSAÚDE

Sem mais para o momento, renovamos votos de estima e consideração e permanecemos à disposição.

Fortaleza, 28 de junho de 2021.

(Assinado eletronicamente)
Eneas Romero de Vasconcelos
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOSAÚDE

Isabel Maria Salustiano Arruda Porto
Procuradora de Justiça
Coordenadora Auxiliar do CAOSAÚDE

Helga Barreto Tavares
Promotora de Justiça
Coordenadora Auxiliar do CAOSAÚDE