



**Poder Judiciário**  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO**

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) Nº 5006437-15.2021.4.03.0000  
RELATOR: Gab. 21 - DES. FED. JOHONSOM DI SALVO  
AGRAVANTE: SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMERCIO DE CAMPINAS  
Advogado do(a) AGRAVANTE: THIAGO TERIN LUZ - SP326867-A  
AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA - ANVISA

OUTROS PARTICIPANTES:

**D E C I S Ã O**

Ação Ordinária ajuizada pelo SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE CAMPINAS, PAULÍNIA E VALINHOS, em face da ANVISA e da UNIÃO, distribuída à 6ª Vara Federal de Campinas/SP, na qual o autor requer a autorização para importar vacinas que combatam o COVID-19 (SARS-CoV-2), já aprovadas em caráter emergencial pela Anvisa ou pelas agências reguladoras discriminadas no art. 3º, VIII, "a", da Lei nº 13.979/2021, por intermédio de empresa ou laboratório especializados, cadastrados e autorizados junto à Anvisa.

O juízo indeferiu a tutela liminar.

Após o recolhimento das custas pertinentes ao agravo de instrumento, a Anvisa antecipou manifestação.

**DECIDO.**

Não há que se cogitar de flagrante ausência de interesse de agir porquanto, como confessado na manifestação prévia da Anvisa, essa pretendida providência de nada adiantaria porque o pleito da entidade escapa dos estreitos limites da legislação referente a importação excepcional e temporária de vacinas contra Covid-19; e também porque, já na peça de manifestação prévia, a Anvisa se opôs firmemente ao desejado pelo Sindicato, o que caracteriza a presença de lide.



No caso dos autos, tem escasso interesse o decidido pelo e. STF no RE 631.240, porque esse julgado se refere a benefício previdenciário exigido perante o INSS.

De outro lado, eventual concessão de liminar não seria exauriente (art. 1.059 do CPC).

Vamos ao caso.

Refiro o texto da **Lei n. 14.125/21**, no que interessa (destaquei):

Art. 1º Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas e a assumir os riscos referentes à responsabilidade civil, nos termos do instrumento de aquisição ou fornecimento de vacinas celebrado, em relação a eventos adversos pós-vacinação, desde que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial.

Art. 2º Pessoas jurídicas de direito privado poderão adquirir diretamente vacinas contra a Covid-19 que tenham autorização temporária para uso emergencial, autorização excepcional e temporária para importação e distribuição ou registro sanitário concedidos pela Anvisa, desde que sejam integralmente doadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), a fim de serem utilizadas no âmbito do Programa Nacional de Imunizações (PNI).

§ 1º **Após o término da imunização dos grupos prioritários** previstos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, as pessoas jurídicas de direito privado poderão, atendidos os requisitos legais e sanitários, adquirir, distribuir e administrar vacinas, desde que pelo menos 50% (cinquenta por cento) das doses sejam, obrigatoriamente, doadas ao SUS e as demais sejam utilizadas de forma gratuita.

§ 2º As vacinas de que trata o caput deste artigo poderão ser aplicadas em qualquer estabelecimento ou serviço de saúde que possua sala para aplicação de injetáveis autorizada pelo serviço de vigilância sanitária local, observadas as exigências regulatórias vigentes, a fim de garantir as condições adequadas para a segurança do paciente e do profissional de saúde. § 3º As pessoas jurídicas de direito privado deverão fornecer ao Ministério da Saúde, na forma de regulamento, de modo tempestivo e detalhado, todas as informações relativas à aquisição, incluindo os contratos de compra e doação, e à aplicação das vacinas contra a Covid-19.



Na espécie dos autos a pretensão do autor SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE CAMPINAS, PAULÍNIA E VALINHOS, com pedido de tutela de emergência é, na declarada defesa da saúde dos comerciários a ele vinculados e respectivas famílias, adquirir vacinas aprovadas em caráter definitivo ou emergencial pela Anvisa ou por agências reguladoras estrangeiras, especificadas na alínea “a”, do inc. VIII, do art. 3º, Lei n. 13.979/2021; tais vacinas, por enquanto, são Coronavac (autorização emergencial), Oxford e Pfizer, que possuem o registro definitivo na Anvisa, esperando-se que em breve exista outra vacina, aquela que Instituto Butantã (orgulho de São Paulo e do Brasil) vai produzir em parceria com universidade estrangeira.

Considerou o d. magistrado que “conforme disposição legal expressa, da qual não se vislumbra inconstitucionalidade em análise imediata, a aquisição dependeria de doação integral ao SUS ou de espera até o término da imunização dos grupos prioritários previstos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19”, sendo certo que, no momento, há “... uma urgência nacional, legalmente tutelada e com prioridades estabelecidas”.

Não se pode dizer que a r. decisão afronta o direito vigente.

Entretanto, há outra ordem de considerações que merece análise; a meu ver, a resolução da situação posta nos autos deve começar pela atenção ao art. 20 (nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão) e ao art. 22 (na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados) da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Essas letras, arts. 20 e 22, representam um chamado do administrador e do Juiz para que observem, no trato de seus misteres, o que efetivamente acontece na vida real das pessoas e que impacto as decisões executivas e judiciais podem ter aquilo que efetivamente interessa ao administrado, ao cidadão.

O legislador da Lei 13.655/18 está preocupado com a consequência que políticas públicas e o exercício da jurisdição possam ter com a vida das pessoas e de seus interesses, longe do cenário da simples abstração e dos discursos de intenção ou ordens anódinas.

Aqui, o autor-agravante (SINDICATO DOS EMPREGADOS NO COMÉRCIO DE CAMPINAS, PAULÍNIA E VALINHOS) pretende obter autorização para comprar e aplicar vacinas já definitiva ou excepcionalmente aprovadas pela nossa Anvisa, com o fim de imunizar os comerciários a ele vinculados e seus parentes.

É essa a situação real, consentânea com a vida e a morte das pessoas, que cabe perscrutar e decidir, tendo em conta o art. 5º do DL 4.657 (com destaque: na



aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum).

Adote-se o conceito de "bem comum" tal como tratado na encíclica "Rerum Novarum", do papa João XXIII: "*O bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana e sua sociedade*".

A saúde, o bem-estar, a vida, inserem-se no conceito de bem comum até porque a Constituição assim o quer.

Portanto, por força de lei, cabe ao Juiz atentar para a saúde, a vida e o bem-estar, pensando esses valores à luz da existência real das pessoas, tal como também é sinalizado nos arts, 20 e 22.

Ora, é da experiência comum que a humanidade depende do setor de comércio desde o alvorecer de sua História.

Empregadores e empregados do comércio exercitam, respectivamente, atividade empresarial e profissão que dispensam decretos, portarias, ordens de serviço e quejandos, para serem consideradas **essenciais**; sem o comércio a prévia produção agroindustrial nada vale e a comunidade perece.

Não é absurdo, portanto, que a entidade que congrega comerciantes pense na parcela de "bem comum" que a eles diz respeito, buscando alcançar alguma medida que os proteja nesse instante de trevas que assola a Nação, com consequências benéficas também para os consumidores que necessitam do comércio até para obter bens de consumo básicos.

Evitar o contágio e impedir a propagação do insidioso vírus é lutar pelo bem comum, mesmo quando essa luta se circunscreve - **só aparentemente** - na proteção de um grupo de pessoas que ordinariamente se expõe ao contágio em nível superior ao de muitas outras.

Devemos ser honestos e despidos de preconceitos partidários e compreender a preocupação das autoridades federais, estaduais e municipais em cumprir um organograma de grupos prioritários a serem imunizados; isso é lícito, encerra-se nos limites da "reserva do possível" e está dentro da esfera discricionária de que dispõe o Poder Público.

Mas o elenco de grupos prioritários - como toda tarefa humana - não está perfeito e essa constatação deriva da sabença comum e não exige prova. Pensemos nos motoristas e cobradores de ônibus que conduzem coletivos abarrotados de gente, quando as autoridades proclamam - com absoluta razão - o distanciamento social; pensemos sobre os policiais e bombeiros, muitas vezes desprezados e esquecidos; pensemos nos transportadores de cilindros de gás; pensemos nos agentes penitenciários e mesmo na



população carcerária; pensemos nos garis e coletores de lixo, sem os quais as cidades viveriam o caos sanitário e que se expõem aos dejetos produzidos por nossa sociedade; pensemos nos milhões que aqui como alhures, habitam favelas e têm acesso diminuto aos equipamentos sanitários urbanos; pensemos nos agentes funerários e coveiros; etc.

Ora, se a vacinação não consegue atingir grupos que, a rigor, seriam prioritários, para os quais o dano é “in re ipsa” - e isso porque o Poder Público federal, estadual e municipal precisa trabalhar dentro da **reserva do possível** (apenas inoponível ao mínimo existencial: HC nº HC 172136, CELSO DE MELLO, julgado em 10/10/2020) - , não se entrevê óbice à colaboração dos entes privados para o apressamento da imunização de alguns grupos, em relação aos quais é evidente o risco bilateral (agentes da atividade **E** destinatários dela) de aglomeração humana.

Pelo contrário, a própria Constituição afirma que “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada” (art. 199) e a regra não deve ser entendida apenas como justificativa para a existência de planos de saúde privados ou a criação de hospitais filantrópicos.

É vontade da Constituição que a iniciativa privada possa ser coadjuvante do Estado em ações de saúde, isso desde que essa atividade não gere problemas para o Poder Público.

Aqui, o autor não quer gerar problemas: deseja imunizar gratuitamente os comerciários e suas famílias com as vacinas já aprovadas ou a aprovar, pelo Poder Público representado pela operosa e diligente Anvisa; o Sindicato pretende comprar entre 500 mil a um milhão de doses de vacinas já aprovadas, com recursos próprios e sem os entraves legais e burocráticos que permeiam as contratações públicas, e com elas imunizar seus filiados e doar o excedente às autoridades sanitárias, o que significa dizer que o autor não estará burlando a legislação vigente.

Compromete-se a “fornecer todas as informações relativas à aquisição e posterior doação ao Ministério da Saúde e registrar em sistema do Ministério da Saúde, os dados referentes à aplicação de vacinas, respectivamente”.

Nessa pretensão - que está longe de ser egoística - existe um componente de **desoneração** econômica e de infraestrutura do Poder Público já tão assoberbado no combate contra a pandemia.

Vacinar um grupo expressivo de pessoas (80 mil, mais seus parentes) não vai significar que os vacinados irão “furar filas”, mas vai permitir que aos grupos já instituídos outros sejam agregados, diminuindo – ainda que por poucos dias – o cronograma de vacinação que, por ser o Brasil uma nação de 213 milhões de habitantes e extensão territorial de 8.514.876 km<sup>2</sup>, naturalmente será demorado.

Realmente, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), prevê 995 dias, ou dois anos e meio, para se completar a vacinação entre nós, apesar dos esforços das várias expressões do Poder Público.



E isso se tudo correr bem e não sobrevier uma “terceira onda” do vírus provocada por novas variantes, que já aparecem na Alemanha e colapsam o sistema de saúde da maior economia da Europa ( <https://www.dw.com/pt-br/na-alemanha-3%C2%AA-onda-da-pandemia-pode-ser-pior-que-an> ) e na própria China, na fronteira com Myanmar.

Entre nós, o Exército já se prepara para essa nefasta “terceira onda” conforme apontou o general Paulo Sérgio ( <https://www.oliberal.com/politica/covid-exercito-ja-trabalha-com-a-hipotese-da-terceira-onda> ).

Nesse cenário pouco animador é razoável que – sem declarar qualquer inconstitucionalidade da legislação recentemente editada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República – possamos nos valer do **art. 199 da Constituição**, norma “self executing”, para interpretar esse dispositivo de modo a justificar a extensão do concurso da iniciativa privada no combate ao insidioso vírus, especialmente quando se vê que (1) não haverá “fura-filas”, (2) a vacinação, gratuita, se dirigirá a um grupo social sujeito a alto risco e que é útil para a economia e o bem estar da população em geral, (3) o autor irá doar ao Ministério da Saúde o excedente das vacinas que adquirir, (4) a vacinação será orientada pelo Ministério da Saúde, (5) serão compradas apenas as vacinas aprovadas definitiva ou emergencialmente, conforme as regras legais vigentes, (6) não haverá qualquer responsabilidade civil extracontratual do Estado em caso de danos à saúde oriundos de efeitos adversos, sendo isso uma *vantagem* em relação ao que dispõe a Lei n. 14.125/21.

O bem comum estará sendo atendido.

Destaco que iniciativas como a pretendida pelo Sindicato contam com a simpatia do Congresso Nacional, pois a Câmara dos Deputados deseja votar oportunamente projeto de lei que permite ao setor privado a compra de vacinas contra a Covid-19 e a vacinação particular em seus funcionários. O eminente Deputado Arthur Lira, presidente da Câmara, apoia a providência, o que empresta força a legislação em estudo.

Nem se fale que o intento do agravante resultará em quebra da isonomia. O grupo cuja vacinação ora se pretende é de alto risco, mesmo que não esteja contemplado na escala montada pelas autoridades. Sendo vacinados seus integrantes e familiares, as autoridades públicas serão desoneradas em relação a eles e poderão destinar o imunizante a outros brasileiros.

De outro lado, não se diga que a aquisição de vacinas pelas entidades privadas vai diminuir os estoques disponíveis para compra pelo Poder Público. Ninguém sabe ao certo a capacidade de produção das indústrias farmacêuticas que estão produzindo vacinas contra o covid-19. Assim, esse argumento não passa de *conjectura*.

Também não há que se cogitar em risco sanitário, pois o agravante pretende importar doses das vacinas **já em uso no Brasil**, ou que sejam aprovadas pela Anvisa no



futuro. Bem por isso, não tem o menor cabimento falar-se em atentando à “soberania nacional”, pois ninguém irá se submeter a autoridade estrangeira. O Sindicato pede para importar **só as vacinas aprovadas pela Anvisa**. Portanto, ninguém estará subtraindo as competências da autarquia. Aliás, no ponto, está sendo prestigiada a decisão tomada pelo e. STF na ADPF 770 MC/DF.

O autor não deseja afastar a Anvisa da análise técnica sobre as especificidades de vacina não registrada no país; isso é suposição da agência. Repita-se: o autor deseja comprar as vacinas já permitidas pelo zeloso órgão.

Também é despiciendo falar-se em “inovação perigosa” ao autorizar-se a introdução da vacina por meio de empresa ou laboratório “cadastrado” pela própria Anvisa. É um contrassenso essa afirmação da agência.

No fundo, a irresignação do Sindicato é apenas com a espera pelo término da vacinação de grupos prioritários e com o ônus de doar ao Ministério da Saúde a *integralidade* dos lotes adquiridos; quer usá-los desde logo para vacinar seus filiados e familiares e **doar** o estoque que sobejar.

Enfim, como já dito, aqui se está atentando para o art. 199 da Constituição e para os ditames realistas da LINDB atualizada. Isso vem ao encontro do pensamento e da ação do Governo Federal, porquanto em recente conversação com os Governadores dos Estados, o sr. Ministro Queiroga destacou que "a imunização é a principal estratégia para **c o n t r o l e** **d a** **d o e n ç a** " (<https://portalfns.saude.gov.br/ms-apresenta-estrategias-para-reforcar-a-vacinacao-e-o-comb>

Assim, **concedo antecipação de tutela** para autorizar o autor a adquirir, por intermédio de empresa ou laboratório especializados que estejam já devidamente cadastrados e autorizados pela Anvisa, lotes das vacinas já aprovadas em caráter definitivo ou emergencial – seja pela Anvisa, seja pelas agências reguladoras discriminadas no art. 3º, VIII, “a”, da Lei nº 13.979/2021, promovendo desde logo a vacinação do grupo de pessoas mencionado na minuta.

O autor obedecerá, sob pena de multa de um milhão de reais (reversível ao Fundo Nacional de Saúde) caso seja constatado qualquer desvio, os seguintes condicionamentos: (1) submissão da compra, internalização e conservação a ampla fiscalização pela Anvisa ou quem suas vezes fizer; (2) contratação de empresas e destinação de locais apropriados, previamente autorizados pelo serviço de vigilância sanitária local, para que ocorra a vacinação gratuita dos comerciários filiados ao autor e os respectivos familiares com quem estejam em contato direto; (3) prestação de contas à União e à Anvisa sobre a quantidade adquirida, o número de vacinas aplicadas e o excedente; (4) cessão gratuita ao Ministério da Saúde, em até cinco dias úteis seguintes ao encerramento da vacinação mencionada no item (2), do estoque excedente, ficando a conservação dessas doses e o transporte aos locais indicados, por conta do cedente; (5) assunção exclusiva dos riscos referentes a responsabilidade civil em relação a eventos adversos pós-vacinação.



Esses condicionamentos são fixados sem prejuízo de tudo o mais que o autor prometeu em sua petição inicial e na minuta.

Comunique-se e intime-se com urgência.

Após, à contraminuta.

**São Paulo, 5 de abril de 2021.**

