

Poder Judiciário
Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Gabinete do Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira

PROCESSO Nº: 0801604-49.2021.4.05.0000 - **AGRAVO DE INSTRUMENTO**
AGRAVANTE: JOAO PESSOA PREFEITURA
AGRAVADO: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA - PGJ e outro
RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira - 3ª Turma

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA contra decisão proferida em sede de Tutela Antecipada Antecedente proposta pelo Ministério Público Federal - MPF, Ministério Público Estadual da Paraíba - MPE/PB e Ministério Público do Trabalho - MPT em face do Estado da Paraíba, Município de João Pessoa/PB e Hospital Nossa Senhora das Neves S/A, objetivando, em síntese, a disponibilização dos dados e informações relativos ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, a limitação dos trabalhadores de saúde a serem vacinados, a garantia de preferência dos idosos na ordem de vacinação e a proibição da preterição destes em favor dos professores.

A decisão agravada concedeu parcialmente a antecipação de tutela requerida, para: "1) determinar que o Estado da Paraíba se abstenha de vacinar os demais trabalhadores da Secretaria Estadual de Saúde, a exemplo de recepcionistas, coordenadores, setor de regulação, sistemas de informação, planejamento, gestão, auxiliares de serviços gerais, motoristas, etc, sob pena de multa pessoal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), em desfavor do Secretário de Saúde do Estado da Paraíba, por cada descumprimento; 1.1) em caso de reiterado descumprimento da determinação do item 1 (mais de 10 descumprimentos), determina-se que se realize bloqueio judicial de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em verbas públicas do Estado da Paraíba, via Sisbajud, por cada idoso que for diagnosticado por Covid-19 e vier a falecer sem ter sido imunizado, a contar desta data; 2) determinar que o Estado da Paraíba se abstenha de vacinar os professores do ensino infantil e fundamental antes de concluída a imunização do grupo prioritário dos idosos e dos profissionais da saúde, tal qual consta no plano nacional de imunização, sob pena de multa pessoal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), em desfavor do Secretário de Saúde do Estado da Paraíba, por cada descumprimento; 3) determinar que o Município de João Pessoa/PB, no prazo máximo de 03 dias corridos, disponibilize, em site específico (ou aba específica no Portal de Transparência da Vacinação Covid-19), os dados e informações relativos ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, em especial a relação de nomes, datas e locais da imunização, com CPF (parcialmente encoberto), cargo, função e setor de trabalho, com identificação do grupo prioritário a que pertencem as pessoas já vacinadas, data da vacinação, número de lote da vacina aplicada, bem como o agente público responsável pela vacinação, com alimentação das informações em no máximo 48 horas, sob pena multa diária de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a incidir em desfavor do Município de João Pessoa, até o limite global de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), após o que passará a incidir multa pessoal e diária, em desfavor do Secretário de Saúde do Município de João Pessoa/PB, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); 4) determinar que o Município de João Pessoa/PB se abstenha de vacinar os demais trabalhadores da Secretaria Municipal de

Saúde, a exemplo de recepcionistas, coordenadores, setor de regulação, sistemas de informação, planejamento, gestão, auxiliares de serviços gerais, motoristas, etc, sob pena de multa pessoal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), em desfavor do Secretário de Saúde do Município de João Pessoa/PB, por cada descumprimento; 4.1) em caso de reiterado descumprimento da determinação do item 4 (mais de 10 descumprimentos), determina-se que se realize do bloqueio judicial de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em verbas públicas do Município de João Pessoa, via SisbaJud, por cada idoso que for diagnosticado por Covid-19, e vier a falecer sem ter sido imunizado ; 5) determinar que o Município de João Pessoa/PB passe a exigir, imediatamente, documento que comprove a vinculação ativa do trabalhador com o serviço de saúde ou a apresentação de declaração emitida pelo serviço de saúde, para que se evite burla aos critérios estabelecidos e se permita a pronta responsabilização de todos os envolvidos em tais eventos; 6) determinar que o Município de João Pessoa/PB passe a exigir, imediatamente, termo de responsabilidade dos entes privados quanto ao fornecimento de listas de prioridade, com adoção de auditorias constantes (no prazo máximo de 03 dias), ainda que por amostragem (sem prejuízo da apuração de denúncias) para fins de checagem, *a posteriori*, da confiabilidade das referidas listas, e para verificação de critérios de priorização de imunização aplicados pelo Município e demais entes públicos ou privados responsáveis; 7) determinar que o Município de João Pessoa/PB apresente, no prazo de 03 (três) dias, cronograma de vacinação de idosos na capital, com datas previstas de início e término, bem como planejamento e critérios definidos para sua implementação nesse intervalo, dando-lhe imediato cumprimento e comprovando o seu início e atual estágio de implementação; 8) determinar, cautelarmente, que o Estado da Paraíba e o Município de João Pessoa/PB comuniquem a este juízo, com a antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, eventual decisão administrativa de retomar o processo de vacinação no Hospital Nossa Senhora das Neves S/A, destacando-se que o descumprimento da medida acima, importará em incidência de multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), a ser custeada pelo Poder Público que emitir referida autorização; 8.1) determinar, cautelarmente, que o Hospital Nossa Senhora das Neves S/A não retome o procedimento de imunização da Covid-19 naquele hospital, sem comunicação prévia a este juízo, com a antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, sob pena do imediato bloqueio judicial de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a ser efetivado Sisbajud, a título de multa a referida pessoa jurídica de direito privado, sem prejuízo de análise de configuração de crime de desobediência pelos administradores/proprietários do referido hospital".

O Ministério Público Federal apresentou petição de aditamento da inicial, alegando alteração do plano nacional de imunização e ampliação do rol de profissionais de saúde a serem vacinados. Assim, requereu que fosse dada interpretação aos planos federal, estadual e municipal para reconhecer a prioridade dos idosos sobre os demais trabalhadores da saúde que não estejam na linha de frente do combate à pandemia.

Ato contínuo, o juízo proferiu nova decisão liminar, no seguinte sentido: "Ante o exposto: a) defiro o aditamento da petição inicial, com a inclusão da UNIÃO no polo passivo da demanda; b) defiro o pedido de tutela antecedente, para: b.1) declarar que a interpretação a ser conferida ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 e aos atos estaduais e municipais editados para sua aplicação é de que os "trabalhadores da saúde" a que esses atos se reportam são aqueles que estejam na linha de frente do combate à pandemia da Covid-19 e, em razão disso: b.2) determinar a suspensão temporária da vacinação de outros trabalhadores da saúde que não se enquadrem no grupo descrito no item b.1 - à exceção dos que já tiverem recebido a 1ª dose, que poderão receber a 2ª mediante apresentação do cartão de vacinação com aquele registro -, retomando-se a vacinação destes quando atingida a meta geral de vacinação do público idoso de todas as faixas a partir de 60 anos; b.3) fixar, para o descumprimento desta decisão, multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) até o

limite de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em desfavor da UNIÃO, do ESTADO DA PARAÍBA e do MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, por dia de descumprimento e multa pessoal de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por dia de atraso para os respectivos gestores, até o limite de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)".

Na sequência, o Município de João Pessoa apresentou embargos de declaração, havendo decisão integrativa da liminar no seguintes termos: "Ante o exposto, conheço dos embargos de declaração do MUNICÍPIO DE JOAO PESSOA e dou-lhes provimento, apenas para integrar a decisão embargada, no sentido de esclarecer que, em cumprimento ao item b.2 da decisão de 15/02/2021, os réus deverão observar as faixas etárias sucessivas em que está subdividido o grupo prioritário dos idosos, conforme o Anexo I do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (versão de 29/01/2021 ou disposição similar do plano que o venha a substituir)."

Em suas razões recursais, a parte recorrente apresenta as seguintes alegações de fato e de direito visando à reforma da decisão agravada:

a) O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19 constitui uma norma técnico-científica de promoção, proteção e recuperação da saúde. Além disso, trata-se de um ato administrativo cujo mérito foi formado com base em estudos científicos de profissionais devidamente capacitados. Tal mérito não deve ser objeto de controle por parte do Poder Judiciário caso não haja evidente teratologia.

b) Apesar de o Poder Judiciário ser importante no controle da legalidade das políticas públicas, faltam a ele a capacidade técnica e o necessário caráter democrático para modificar políticas públicas não eivadas de flagrante ilegalidade.

c) No Plano Nacional, foram elencadas objetivamente as populações consideradas grupos prioritários para vacinação: pessoas com 60 anos ou mais institucionalizadas, pessoas com deficiência institucionalizadas, povos indígenas vivendo em terras indígenas, trabalhadores de saúde, pessoas de 75 anos ou mais, povos e comunidades tradicionais ribeirinhas, povos e comunidades tradicionais quilombolas, pessoas de 60 a 74 anos, pessoas com comorbidades (quadro 1), pessoas com deficiência permanente grave, pessoas em situação de rua, população privada de liberdade, funcionários do sistema de privação de liberdade, trabalhadores da educação do ensino básico (creche, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, profissionalizantes e EJA), trabalhadores da educação do ensino superior, forças de segurança e salvamento, forças armadas, trabalhadores de transporte coletivo rodoviário de passageiros, trabalhadores de transporte metroviário e ferroviário, trabalhadores de transporte aéreo, trabalhadores de transporte aquaviário, caminhoneiros, trabalhadores portuários e trabalhadores industriais.

d) Considerando o elevado risco biológico, ao qual os profissionais vacinados na primeira etapa e os não vacinados atuantes no Agravante estão expostos, o Plano de vacinação da PMJP, além de concretizar o direito fundamental a saúde do trabalhador, art. 7º, XXII da CF/88, ao interpretar de forma teleológica e sistemática o plano de vacinação, reconhece verdadeiro estado de necessidade, ao qual os colaboradores em geral estão expostos, observando com isso preceitos relacionados à dignidade da pessoa humana, art. 1º, III da CF/88, bem como as normas infraconstitucionais, em especial o disposto no art. 188, II do CCB e art. 18, §1º c/c art. 23, I e III ambos do Código Penal.

e) Ao contrário do afirmado na decisão judicial, não houve desrespeito à preferência estabelecida no Estatuto do Idoso. Os idosos estão entre os primeiros grupos prioritários

de vacinação. Entretanto, existe uma outra questão a ser sopesada: o fato de que os serviços de saúde são extremamente afetados pela contaminação da covid-19, o que afeta o pleno funcionamento dos serviços de saúde e tem o potencial risco de gerar situações calamitosas.

f) O STF, no julgamento da ADPF nº 674, assentou o entendimento de que o Município detém competência para legislar sobre temas relacionados a saúde.

g) Dentro do cronograma de prioridades definidos no Plano Nacional, o Município de João Pessoa definiu como grupos prioritários os trabalhadores de saúde e os idosos. Nem todas as doses estão disponíveis, dependendo do repasse dos órgãos federal e estadual. Para o funcionamento da rede municipal de saúde, a Secretaria de Saúde definiu a prioridade de vacinação de todos os profissionais que são portas de contato com os doentes do vírus.

h) A decisão agravada coloca uma missão impossível para o Município de João Pessoa neste momento: vacinar todos os idosos com mais de 60 anos, antes da vacinação dos profissionais de saúde. Esse desejo de todos, diga-se, é impossível por absoluta falta de vacinas, neste momento, para todos os idosos residentes na cidade de João Pessoa. A decisão apenas cria um caos generalizado ao levar as pessoas aos locais de vacinação, em longas filas, propagando ainda mais esse perigoso vírus.

i) A alta contagiosidade do vírus deve ser levada em consideração para fins de vacinação dos servidores que atuam não apenas nos hospitais de referência, bem como os profissionais que atuam nas Unidades Básicas de Saúde e outros serviços de atenção à saúde pouco importando se exercem atividade-meio ou em atividade-fim. O vírus se encontra presente em todo o ambiente médico, que passa a ser considerado local de contágio em sua inteireza.

j) A decisão que se busca reformar não se apresenta razoável, caso pretenda excluir os trabalhadores que não estão na "linha de frente", considerando esses como apenas os profissionais da área de saúde que estejam nas Unidades de Terapia Intensiva referenciadas para COVID-19. Se o Ministério da Saúde faculta aos Estados e aos Municípios a adequação da vacinação à luz de sua realidade local - essa adaptabilidade, ademais, deflui do que decidido pelo próprio Supremo Tribunal Federal (ADI n. 6341, Min. Marco Aurélio; ADPF n. 672, Min. Alexandre de Moraes) -, o município de João Pessoa pugna para que a expressão "linha de frente" seja o que consta na Nota Técnica Conjunta n. 02/2021, expedida pelo Estado da Paraíba e pelo Município de João Pessoa.

k) O perigo na demora (perigo de dano) decorre do fato de que a materialização do plano de vacinação poderá ser atrasada em face das limitações impostas pela decisão agravada, causando prejuízos para toda a população de João Pessoa no combate à propagação do vírus da COVID-19.

Requer, assim, seja deferido efeito suspensivo/antecipação de tutela ao recurso para sobrestar os efeitos da decisão agravada, conforme deduzido da fundamentação explanada, para que seja afastada a exigência de que os agentes de saúde só poderão ser vacinados após todos os idosos acima de 60 (sessenta anos), uma vez que existe vacina própria para essa categoria, até o julgamento do mérito deste agravo de instrumento e a referida condicionante encontrar-se em desacordo com o Plano Nacional de Vacinação que está sendo seguido por todos os entes federativos no âmbito nacional.

Foi comunicada a ocorrência de audiência conciliatória, na qual não foi obtido acordo especificamente quanto à questão da vacinação preferencial dos trabalhadores da saúde.

É o relatório.

Nos termos do art. 1.019, inciso I, do CPC, poderá o relator atribuir efeito suspensivo ao agravo de instrumento ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão.

Os requisitos para atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento são aqueles previstos no art. 995 do CPC, cuja redação é a seguinte:

Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

O município agravante afirma que, apesar de o Poder Judiciário ser importante no controle da legalidade das políticas públicas, faltam a ele a capacidade técnica e o necessário caráter democrático para modificar políticas públicas não eivadas de flagrante ilegalidade

É tranquilo o entendimento segundo o qual "O controle judicial de políticas públicas é possível, em tese, ainda que em circunstâncias excepcionais. Embora deva ser observada a primazia do administrador na sua consecução, a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação" (REsp 1733412/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 20/09/2019).

É de todos sabida a escassez de vacinas que possam proteger a sociedade da pandemia de covid-19, e que tem exigido das autoridades sanitárias que tomem a difícil decisão de estabelecer critérios para a escolha dos que serão vacinados em primeiro lugar.

Sabe-se que idosos e outras pessoas com algumas comorbidades - como doenças oncológicas, obesidade, diabetes, hipertensão arterial, entre outras - são mais propensos a evoluir com gravidade quando contaminados pelo novo coronavírus. Algumas categoriais de trabalhadores também são mais vulneráveis, exatamente porque se encontram na chamada linha de frente do combate aos efeitos da pandemia, como são os trabalhadores da saúde e o pessoal de apoio dos estabelecimentos de saúde.

Na ponderação a ser realizada pela Administração Pública, é razoável concluir que tais populações devem ter preferência para a imunização, de sorte a reduzir a demanda por atenção hospitalar e disponibilizar mais profissionais de saúde para o atendimento daqueles que eventualmente venham a precisar.

Dessa forma, desde a chegada das vacinas ao Brasil, tem-se debatido sobre os critérios para a imunização no País, sendo certo que os trabalhadores da saúde foram sempre indicados como uma das populações-alvos preferenciais, tendo o Ministério da Saúde determinado, no Anexo II, do *Plano Nacional de Operacionalização de Vacinação Contra a Covid-19*, que deveriam ser vacinados aqueles que estivessem diretamente envolvidos na resposta pandêmica.

Com observância dessa norma do Ministério da Saúde, o município de João Pessoa decidiu vacinar, ao lado dos indígenas e idosos e deficientes institucionalizados, todos os profissionais de saúde, sendo estes considerados todos aqueles profissionais que desempenham suas funções em um estabelecimento de saúde em que haja ou não atendimento a pacientes com covid-19, o

que causou a reação do *Parquet*, tendo em vista denúncias de que pessoas não diretamente envolvidas no combate à pandemia teriam sido vacinadas.

Registre-se que a aplicação do Plano Nacional de Vacinação comporta discricionariedade, pois, como o próprio agravante afirma, o Ministério da Saúde faculta aos Estados e aos Municípios a adequação da vacinação à luz de sua realidade local, sendo certo que essa adaptabilidade deflui do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n. 6341, Min. Marco Aurélio; ADPF n. 672, Min. Alexandre de Moraes).

De fato, como bem destacado pela decisão agravada, apesar de a definição de trabalhador em saúde envolvido na resposta pandêmica comportar certa dose de indeterminação, certamente não acolhe eventuais abusos interpretativos, especialmente diante da conhecida escassez de vacinas. Em relação aos profissionais ligados ao hospital, mas que não tenham nenhum contato direto com paciente (a exemplo de contadores, técnicos em informática, advogados, sócios que não seja médico ou profissional da saúde), é razoável entender que não deveria ser assegurada a vacinação neste primeiro momento em que muitos trabalhadores da saúde que estão na luta diária contra a doença ainda não receberam a imunização. Além disso, há os idosos, um dos grupos que tem a maior probabilidade de adoecer gravemente, requisitando tratamento hospitalar e com maior probabilidade de morrer em decorrência da enfermidade, sendo certo que é obrigação de todos assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação, dentre outros, do direito à vida e à saúde (Lei nº 10.741, de 1º/10/2003 - Estatuto do Idoso - art. 3º).

Na audiência de conciliação realizada no último dia 19/2/2021, não se chegou a um acordo quanto à adaptação do cronograma de vacinação, mas o município de João Pessoa, com base nos critérios do Ministério da Saúde previstos na Nota Informativa nº 13/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS e utilizando-se claramente dessa faculdade de adaptar o plano de vacinação de acordo com a realidade local, propôs que os lotes a serem enviados futuramente pelo MS sejam divididos à razão de 6% (seis por cento) para os profissionais de saúde e 94% (noventa e quatro por cento) para os idosos, que seriam vacinados de acordo com a escala etária prevista.

Identifico, nessa proposta de acordo, a aquiescência da Administração Pública com a alegação da agravada de que não seria razoável vacinar todos os profissionais de saúde para somente depois promover a imunização dos idosos. Há notícia nos autos de que até os agentes ambientais do Centro de Controle de Zoonoses da cidade foram vacinados. Não é necessário ser um cientista ou especialista em saúde pública para entender que a vacinação de todos os profissionais de saúde, utilizando-se a expressão ampla (incluindo-se profissionais de educação física, veterinários, nutricionistas que atendem exclusivamente em consultório, pessoal de apoio administrativo, sem contato com os pacientes ou com material contaminado pelo vírus, etc) - diante da triste realidade de escassez do imunizante - representaria claro prejuízo às demais populações-alvos do programa de imunização nacional. Existe a necessidade clara de aplicar com bom senso e racionalidade o plano no que concerne à ordem de imunização.

Não há dúvida quanto à legitimidade e pertinência da alegação do município de que a vacinação dos profissionais de saúde é necessária para quebrar a cadeia de transmissão da covid-19 existente dentro dos estabelecimentos de saúde. É necessário assegurar que a doença não desfalque os serviços de saúde de profissionais. No entanto, também é inquestionável que a falta de vacinas para todos impõe a adoção de critério limitador, de sorte a dar preferência aos profissionais que estão na linha de frente, mais precisamente aos profissionais que estejam "envolvidos" no combate à pandemia, para usar a expressão prevista no PNI do Ministério da Saúde.

Na ata da audiência, não se encontra consignada a motivação pela qual o município de João

Pessoa entende que somente os lotes de vacinas futuros é que devem ser repartidos com a destinação majoritária aos idosos. A Procuradoria Regional da República, no entanto, traz a informação de que mais de 20.700 (vinte mil e setecentos) trabalhadores da saúde já foram vacinados, contra pouco mais de 2.400 (dois mil e quatrocentos) idosos. Tal desproporcionalidade indica que a nova divisão pretendida pela municipalidade deve ser adotada de imediato quanto às vacinas já entregues - e porventura ainda existentes -, exceto em relação àquelas destinadas à segunda dose, e também quanto às vacinas ainda por serem entregues.

A destinação de 6% das vacinas aos trabalhadores de saúde que estejam envolvidos no combate à pandemia (proposta do ente federado encarregado da execução da política pública traçada pela União) pode ser exagerada, posto que também se encontra informado nos autos que a maioria daqueles profissionais já foi imunizada. Mas, por outro lado, o exponencial aumento de casos noticiados desde o final de semana passada, certamente exigirá a contratação emergencial de novos profissionais de saúde. Havendo sobra ou verificada a superestimativa naquele percentual reservado, deve-se destinar o excedente para a vacinação dos idosos.

Cabe às autoridades sanitárias municipais (enquanto não eventualmente especificado pelos entes federados de hierarquia superior ou pelo Supremo Tribunal Federal o alcance da expressão) estabelecer, sob a responsabilidade dos gestores, os critérios para o enquadramento do profissional de saúde como sendo "ENVOLVIDO NO COMBATE À PANDEMIA" (e não necessariamente na "linha de frente", expressão usada na decisão agravada, a que se pode atribuir significado extremamente restritivo), evidentemente observados os critérios técnicos e as efetivas necessidades de prevenção do acometimento da doença por profissionais indispensáveis à manutenção do já estagnado sistema de saúde e sob a responsabilidade dos seus gestores.

Intime-se a parte agravada para, querendo, oferecer resposta no prazo de 15 (quinze) dias, facultando-se-lhe a juntada da documentação que entender necessária ao julgamento do recurso (art. 1.019, inciso II, do CPC).

Desta decisão, dê-se ciência ao Juízo Federal de Primeiro Grau, para integral cumprimento.

Vista à Procuradoria Regional da República, incluindo-se o feito em pauta para julgamento com prioridade.

P. I.

Recife, 22 de fevereiro de 2021.

Desembargador Federal ROGÉRIO FIALHO MOREIRA

Relator



Processo: **0801604-49.2021.4.05.0000**

Assinado eletronicamente por:

ROGÉRIO DE MENESES FIALHO MOREIRA

- Magistrado

Data e hora da assinatura: 22/02/2021 18:20:03



2102221410234460000024607521

Identificador: 4050000.24649849

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.trf5.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>