



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ___ VARA
FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA PARAÍBA**

REF.: Procedimento Administrativo nº 1.24.000.000169/2021-13

**URGENTE – DISTRIBUIÇÃO DE VACINAS
CONTRA A COVID-19 – GRUPOS
PRIORITÁRIOS – DISPONIBILIZAÇÃO DE
IMUNIZANTES SEGUNDA DOSE**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, pelos Procuradores da República e Promotora de
Justiça ao final subscritos, no exercício de suas funções institucionais e com supedâneo nos
arts. 127, caput, e 129, II e III da Constituição Federal, no art. 5º, I, “h”; II, “d”; V, “a” e “b”,
6º, VII, da Lei Complementar nº 75, de 20/05/1993, e nos arts. 1º, inc. IV, e 5º da Lei nº
7.347/85, art. 303 do CPC, vêm, perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

em face da

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público, inscrita no
CNPJ/MF sob o nº 00.394.411/0001-09, sediada no Distrito Federal, a
ser citada por meio de seu órgão de representação judicial,
PROCURADORIA DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA, situada
à Av. Maximiano Figueiredo, no 404, Centro, João Pessoa/PB.

ESTADO DA PARAÍBA, pessoa jurídica de direito público, inscrita
no CNPJ/MF sob o nº 08.761.124/0001-00, a ser citado por meio de
seu órgão de representação judicial, a PROCURADORIA GERAL DO
ESTADO, situada à Av. João Machado, 394, Jaguaribe, João
Pessoa/PB.

MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, pessoa jurídica de direito público,
inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.806.721/0001-03, a ser citado por
meio de seu órgão de representação judicial, a Procuradoria-Geral do
Município, situada à Praça Pedro Américo, 70, Centro, João
Pessoa/PB.

CUBO TECNOLOGIA E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 33.680.975/0001-67, estabelecida na Rua Bananeiras, 361, Manáira, João Pessoa/PB, CEP: 58.038-170, Telefone: **(83) 9952-0044** representada por Francisco Bezerra da Silva Neto – Sócio-Administrador e Jonathan Veras Pereira da Silva – Sócio-Administrador,

Pelas razões a seguir expostas:

I – DOS FATOS

Este órgão ministerial, no exercício de suas atribuições constitucionais conferidas pelo art. 127 e 129 da Constituição Federal, no art. 6º, incs. VII, XII, XIV e art. 7º Inciso I da Lei Complementar nº 75/93, instaurou, no âmbito da Procuradoria da República na Paraíba, na forma do art. 9º da Resolução nº 174/2017, bem como da Resolução nº 195/2019, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas acima epigrafado, com o objetivo de acompanhar e avaliar as medidas adotadas pelos órgãos públicos voltadas à imunização da população em face do novo Coronavírus (COVID-19) no Estado da Paraíba.

Desde a instauração do feito, no contexto maior de acompanhamento de políticas para enfrentamento da atual pandemia realizado desde março de 2020, esta unidade ministerial, ao lado dos demais ramos do Ministério Público no Estado (Ministério Público do Trabalho e Ministério Público da Paraíba), tem adotado diariamente inúmeras providências no intuito de fiscalizar o efetivo cumprimento das políticas públicas capazes de garantir a prestação do serviço de saúde pública à população.

Sendo assim, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público da Paraíba (MP/PB) têm realizado, desde o início da pandemia, reuniões frequentes com diversos órgãos das esferas federal, estadual e municipal, solicitado esclarecimentos, bem como demandando que medidas sejam adotadas pela administração pública a fim de combater o Coronavírus na Paraíba.

Seguindo esse enredo, 12/04/21, foi realizada reunião (ata anexa) com participação de membros dos diversos ramos do Ministério Público e dos Secretários de Saúde do Município de João Pessoa, com o escopo de discutir o atual cenário da vacinação no Estado, ocasião em que foram solicitadas informações quanto à suspensão da vacinação na capital, que havia sido previamente anunciada. Na reunião, foram mencionadas inconsistências do aplicativo desenvolvido por empresa contratada pela Prefeitura, assim como riscos de atraso na aplicação de D2 por conta de atraso na remessa de novas doses pelo governo federal. Infere-se ainda das falas do Secretário

Municipal de Saúde que se atribui redução de doses disponíveis no Município ao fato de um alto número de cidadãos de outros municípios haver supostamente buscado vacinação em João Pessoa e ainda ao fato de muitos terem se vacinado antes do prazo indicado de 28 dias. Observe-se que ambos os fatores decorreriam de falta de adequado controle e orientação por parte do próprio Município.

Foram então firmados alguns compromissos naquela reunião, entre os quais a correção de inconsistências no aplicativo desenvolvido para agendamento da vacinação e adequada divulgação à população de orientações sobre o processo de vacinação, especialmente quanto ao prazo a ser observado entre as aplicações de doses da vacina coronavac.

Ocorre que, no dia seguinte, foram verificados resultados que decorreram de diversas falhas de planejamento e execução dos procedimentos para imunização contra COVID-19, por parte do Município de João Pessoa, mais especificamente, no Espaço Cultural José Lins do Rêgo (R. Abdias Gomes de Almeida, 800 - Tambauzinho, João Pessoa - PB, 58042-900), local previsto para prosseguimento do plano de vacinação municipal por parte da respectiva Secretaria de Saúde, conforme demonstram os diversos links que seguem em nota de rodapé desta petição¹.

1 <https://www.instagram.com/p/CNmoPbmJaP2/?igshid=84k2ae3qv5e4>

<https://youtu.be/Pr-sfRWWgal>

<https://www.google.com.br/amp/s/g1.globo.com/google/amp/pb/paraiba/noticia/2021/04/13/retomada-da-vacinacao-tem-grande-aglomeracao-de-idosos-para-2a-dose-em-joao-pessoa.ghtml>

<https://www.google.com.br/amp/s/g1.globo.com/google/amp/pb/paraiba/noticia/2021/04/13/doses-da-vacina-contracovid-19-esgotam-no-drive-thru-do-espaco-cultural-em-joao-pessoa.ghtml>

<https://www.maispb.com.br/523754/prefeitura-justifica-tumulto-em-vacinacao-no-espaco-cultural.html>

<https://www.google.com.br/amp/s/amp.polemicaparaiba.com.br/paraiba/idosos-enfrentam-tumulto-e-aglomeracao-apos-retomada-da-vacinacao-no-espaco-cultural-em-joao-pessoa-veja-video/>

<https://www.joaopessoa.pb.leg.br/imprensa/noticias/vereador-critica-falta-de-planejamento-no-processo-de-vacinacao-em-joao-pessoa>

<https://youtu.be/iBC2oORO7yc>

<https://globoplay.globo.com/v/9433956>

<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/04/14/quatro-capitais-suspendem-vacinacao-com-1-dose-por-falta-de-doses.htm>

<https://g1.globo.com/bemestar/vacina/noticia/2021/04/14/aplicacao-da-1a-dose-da-covid-esta-suspensa-em-capitais-por-falta-de-imunizante.ghtml>

<https://www.osguedes.com.br/2021/04/14/prefeitura-garante-que-nao-havera-mais-incidentes-na-vacinacao/>

<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/04/13/sem-doses-joao-pessoa-suspende-vacinacao-apos-aglomeracao-de-idosos.htm>

Conforme amplamente divulgado tanto pela mídia local quanto pela nacional, a desarticulação para os fins da vacinação que iniciaria às 08h00 (oito horas) deu ensejo a um tumulto na hora da abertura dos portões. Conforme reportagem ao vivo de telejornal local, às 07h10min, em meio a essa intercorrência, constatou-se, ademais, a ausência de pessoal destinado à assistência e ao gerenciamento do processo de vacinação.

Com efeito, são múltiplos os testemunhos que apontam a falta de informação ou coordenação das filas formadas no local. Outrossim, relata-se também

<https://www.clickpb.com.br/paraiba/falta-de-vacinas-para-idosos-em-joao-pessoa-foi-consequencia-de-recomendacao-do-ministerio-da-saude-diz-secretaria-executiva-de-saude-305151.html>

<https://paraibafeminina.com.br/index.php/2021/04/14/do-topo-ao-caos-confusao-e-suspensao-da-vacina-em-joao-pessoa-e-destaque-na-imprensa-nacional/>

<https://www.blogdoandersonsoares.com.br/2021/04/13/apos-tumulto-secretario-de-saude-pede-desculpas-e-suspende-vacinacao-em-joao-pessoa/>

<https://paraibafeminina.com.br/index.php/2021/04/13/estamos-ao-deus-dara-de-quem-e-a-culpa-por-manter-idosos-no-caos-da-fila-da-vacina-mesmo-sem-ter-imunizantes/>

<https://www.polemicaparaiba.com.br/polemicas/humilhacao-e-aglomeracao-despreparo-de-fernando-virgolino-chefe-de-imunizacao-de-jp-faz-idosos-se-aglomerarem-e-se-arriscarem-para-receber-segunda-dose-da-vacina-por-gutemberg-cardoso/>

<https://www.facebook.com/262552184126446/videos/597939054454867>

<https://paraibafeminina.com.br/index.php/2021/04/13/apos-deixar-idosos-dois-dias-sem-vacina-prefeitura-de-joao-pessoa-promove-caos-e-aglomeracao-no-espaco-cultural/>

ASSISTA: Repórter se emociona e chora ao registrar aglomeração de idosos na fila para vacinação no Espaço Cultural, em João Pessoa <https://primeirasnoticias.com.br/noticia/22382/assista-reporter-se-emociona-e-chora-ao-registrar-aglomeracao-de-idosos-na-fila-para-vacinacao-no-espaco-cultural-em-joao-pessoa#.YHV4sG98cLU.whatsapp>

<https://www.maispb.com.br/523939/mesmo-sem-vacina-da-covid-19-idosos-vao-ao-espaco-cultural-em-busca-de-imunizacao.html>

<https://www.pbhoje.com.br/noticias/94937/doses-da-vacina-contracovid-19-esgotam-no-drive-thru-do-espaco-cultural-em-joao-pessoa.html>

<https://wscom.com.br/retomada-da-vacinacao-tem-tumulto-filas-e-aglomeracoes-em-joao-pessoa/>

<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/04/14/mesmo-com-vacinacao-suspensa-idosos-vao-ao-espaco-cultural-em-busca-da-2a-dose-em-joao-pessoa.ghtml>

<https://paraiba.com.br/2021/04/10/apos-confusao-com-agendamentos-idosos-se-aglomeram-para-vacinacao-em-joao-pessoa/>

<https://www.maispb.com.br/523790/retorno-da-vacinacao-e-marcado-por-tumultos-na-capital.html>

<https://www.portalt5.com.br/noticias/single/nid/filas-para-vacinacao-sao-registradas-no-espaco-cultural-populacao-reclama/>

que não havia equipe destinada a avisar aos presentes acerca da insuficiência iminente de vacinas, mesmo antes de decretada a suspensão da vacinação na capital.

Em meio à desorganização generalizada, aqueles que não possuíam veículo, inevitavelmente ficaram amontoados no local. Nesse contexto, foram inseridos em condição completamente oposta aos imprescindíveis cuidados e normas sanitárias a serem seguidos para evitar a contaminação pelo novo Coronavírus, inclusive as regras trazidas pelo próprio decreto municipal de distanciamento. Nesse sentido, é preciso destacar que a população ali presente era, em sua vasta maioria, idosa e, portanto, referente a notável grupo de risco para Covid-19. Vale mencionar também que relatos indicam que as filas de carro tomaram cerca de 5(cinco) horas, lá mantendo indivíduos igualmente desprovidos de suficiente informação acerca da falta de vacinas.

Destaque-se, inclusive, a ausência de ampla divulgação da suspensão da vacinação por intermédio de site ou rede social, impedindo-se que aqueles que ainda não haviam se deslocado para o posto de vacinação se resguardassem do evento inoportuno.

De outra banda, é imperioso reconhecer que o caos na vacinação do dia 13 de abril era previsível, podendo ser constatado que o referido posto estabelecido no local já era alvo de críticas – sobretudo acerca do seu nível organizacional – dias antes do fato ora exposto, conforme se percebe da ata de reunião anexa.

Por sua vez, em audiência realizada no dia 14 de abril, os representantes do Município atribuíram a falta repentina de vacinas para aplicação da segunda dose da coronovac no município de João Pessoa a diversos fatores, sendo eles: o aumento da demanda nos últimos dias, provocado pelas campanhas orientando a necessidade de tomar a segunda dose; a orientação do Ministério da Saúde para se aplicar as doses D2 como D1; a falta do IFA, que é o insumo farmacêutico ativo necessário para a fabricação do imunizante pelo Instituto Butantan, refletindo um atraso de 8 a 15 dias na fabricação e, conseqüentemente, recebimento das doses; o fato de os frascos da vacina passarem a chegar com o conteúdo menor, ou seja, sem os 5,7 ml indicados, de modo que a previsão inicial de 10 doses por frasco foi reduzida para 8 ou 9 doses por frasco, que somados aos 5% de perda pode totalizar quase 20% de perda no geral; e, por fim, o fato de que em torno de 21.000 pessoas de outros municípios terem tomado a vacina nesta Capital, apresentando comprovantes de residência de João Pessoa que não correspondem à realidade.

Ainda em relação à logística de distribuição das doses, afirmou o

<https://primeirasnoticias.com.br/noticia/22382/assista-reporter-se-emociona-e-chora-ao-registrar-aglomeracao-de-idosos-na-fila-para-vacinacao-no-espaco-cultural-em-joao-pessoa#.YHV4sG98cLU.whatsapp>

<https://parlamentopb.com.br/reporter-chora-ao-registrar-fila-e-aglomeracao-de-idosos-para-vacina-no-espaco-cultural/>

<https://recordtv.r7.com/fala-brasil/videos/falta-de-vacina-contr-a-covid-19-provoca-aglomeracao-em-diversas-cidades-brasileiras-14042021>

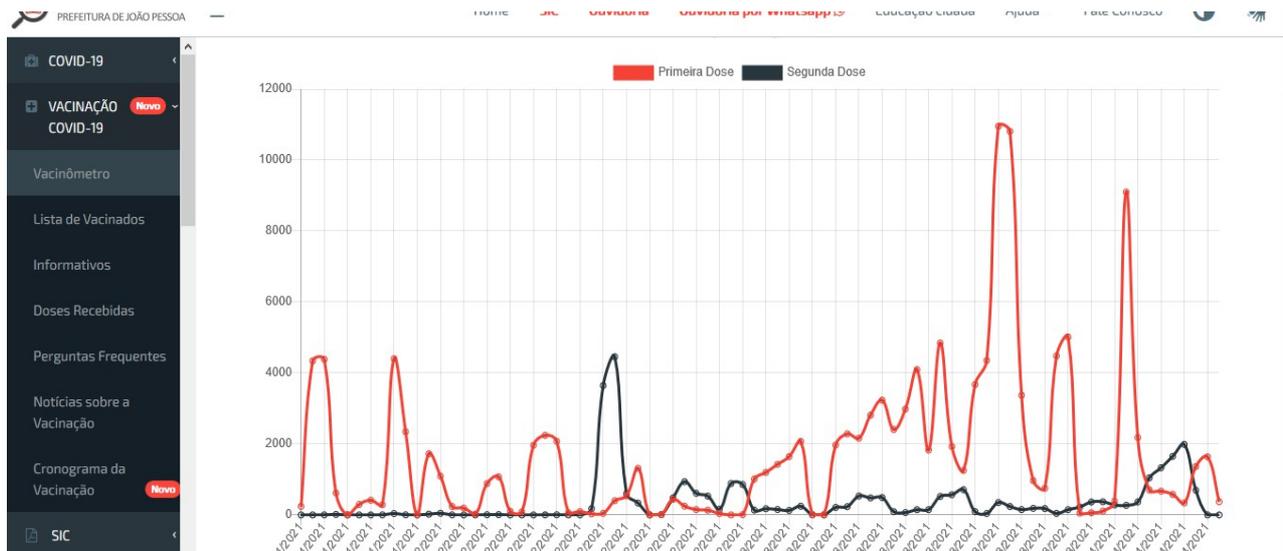
<https://heroncid.maispb.com.br/2021/04/13/na-maratona-da-vacinacao-joao-pessoa-tropecou/>

Secretário acreditar que as campanhas orientando o comparecimento da população para tomar a D2, somadas às notícias divulgadas em portais sobre a possibilidade de faltar vacina e ao comparecimento de pessoas querendo tomar a D2 antes do 28º dia fizeram com que a demanda aumentasse bastante. Aduziu ainda que, se a demanda tivesse continuado como antes, não teria faltado vacina naquele momento e que a informação sobre a maior eficácia da Coronavac, se tomada após o 28º dia da D1, só passou a ser divulgada amplamente há aproximadamente três dias. No mais, a Chefe da equipe de imunização atribuiu responsabilidade principalmente aos idosos que teriam se recusado a seguir orientações fornecidas pelas autoridades sanitárias.

Infere-se do conjunto das falas das autoridades municipal (vide ata anexa) diversas dificuldades do Município em gerenciar o processo de vacinação de forma eficiente, inclusive estimando adequadamente a demanda por segunda dose de coronavac e mesmo transmitindo corretas informações à população. Tais dificuldades aliás deveriam ter sido consideradas antes de adotada a decisão de acelerar vacinação de D1 sem reserva suficiente de D2, o que apenas seria possível com estimativas mais rigorosas e margens de segurança para que se evitasse o quadro acima descrito de esgotamento repentido de doses em detrimento de legítimas expectativas de milhares. Esse fato aliás representa violação ao padrão de planejamento e controle exigido pelo Programa Nacional de Imunização. Quanto à insistência das mesmas autoridades em imputar culpa pelo ocorrido aos idosos, deve-se observar que não se mostra adequado tal argumento para eximir o gestor de seus deveres de planejamento e execução eficiente justamente para evitar ou minorar esses supostos comportamentos.

Convém destacar a evidente desproporção graficamente constatável entre os quantitativos de doses de D1 e D2 aplicadas no Município de João Pessoa. Da análise gráfica, é possível aferir que a D1 foi consideravelmente priorizada, mesmo diante do contexto de alerta de baixa aplicação de D2, tendo em vista que o processo de imunização passava a ser comprometido por tal tipo de conduta. Ademais, a suposta ida de pessoas em período inferior a 28(vinte e oito) dias, se foi equivocado, teve total anuência do Município em não barrar a vacinação de quem sabidamente não deveria ser imunizado antecipadamente.

Frise-se que, embora pública e notória a ausência de definição exata sobre cronograma de distribuição pelo Ministério da Saúde, sob variadas justificadas ainda não devidamente esclarecidas, seria possível ao Município antever o esgotamento iminente de seus estoques de doses. Assim, pode-se entrever, do cenário acima narrado, que, muito provavelmente, o Município priorizou demasiadamente a vacinação da D1 em detrimento da D2. Tal fato se comprova com as informações do portal da transparência municipal: (vide <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#/covid-vacinacao/vacinometro>, acesso em 15.04.21)



Ora, se estava havendo baixa eficácia na estratégia de alcançar a população como segunda dose, cabia revisar a estratégia para efetivamente se atingisse esse público e não consumir os estoques de D2 como D1, colocando em risco a imunização dos que já haviam sido contemplados com primeira dose.

Ademais, sobre alegação do Município de que, utilizando-se de único comprovante de residência, cerca de 21 mil pessoas (vide matéria veiculada na internet e destacada no parágrafo logo adiante) teriam tomado doses de vacina na cidade de João Pessoa sem de fato nela residir, deveria ser mais bem averiguado e esclarecido, pois se trata de fato previsível e evitável, com o devido controle. E de qualquer forma, em se tratando de contexto que vinha se materializando anteriormente aos fatos do dia 13 de abril, deveria ter sido levado em conta na decisão de aplicar D2 como D1.

Conforme noticiado em mencionada reunião, o aplicativo “Vacina João Pessoa”, desenvolvido pela empresa Cubo Tecnologia, certamente decorrente de contrato com o Município de João Pessoa para fins de maior publicidade e organização, teria apresentado inúmeras inconsistências no que tange ao cadastro dos usuários. É válido destacar que, a despeito das informações prestadas pela própria empresa desenvolvedora (no relatório intitulado “Esclarecimentos em relação ao APP Vacina João Pessoa”), a referida ferramenta não foi eficaz para evitar aglomeração e frustração no público que deveria alcançar. Aliás, a própria Prefeitura chegou a divulgar assistência diante de dificuldades de cadastramento (<https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/prefeitura-orienta-quem-tem-dificuldade-no-cadastro-do-aplicativo-vacina-jp-a-procurar-ajuda-nas-usfs/>, acesso em 18/04/2021)

De fato, a grande demanda verificada no local em tela sem o devido agendamento, pode ser atribuída também a possíveis dificuldades de conclusão do agendamento no aplicativo, o qual, pelo que se infere dos esclarecimentos colhidos junto às autoridades municipais, não seria mesmo obrigatório. É intuitivo portanto que com um agendamento não obrigatório e que ainda revela dificuldades para sua efetivação no

aplicativo, haveria um risco claro para superlotação por demanda espontânea em local determinado para centralizar maior número de aplicações. De qualquer forma, seria dever do Município cobrar da empresa que contratou a formulação de solução tecnológica que fosse eficaz para o objetivo a que se propôs e não mais um fator de insegurança ou mesmo uma mera formalidade sem vantagem prática.

Sintetizando-se então o que se apurou na supracitada audiência do dia 14 de abril, identificaram-se evidências das seguintes falhas:

1. De planejamento quanto a disponibilidade de doses D1 e D2 perante demanda real (parece ter sido utilizado em excesso o estoque reservado para D2 visando atender D1, sem margem suficiente de segurança);
2. Do Aplicativo desenvolvido para o agendamento, de modo que muitos certamente não conseguindo agendar acorreram ao ponto de vacinação sem que se pudesse prever a demanda (falta de agendamento não impede atendimento por demanda espontânea);
3. Da sistemática para agendamento e demanda espontânea com concentração em única localização, horário e equipe reduzidos;
4. De comunicação da Prefeitura com a população em orientar de modo mais efetivo as pessoas de modo a reduzir ansiedade e evitar tumultos e aglomerações;
5. De acompanhamento no local de modo a evitar e dispersar aglomerações, esclarecendo dificuldades ocorridas (provavelmente número insuficiente de agentes públicos no local e em horário insuficiente);
6. De organização geral da Prefeitura em conceber estratégias de vacinação (envolvendo meios tecnológicos, humanos, logísticos e comunicativos) que pudessem prevenir ocorrências.

Deve-se ressaltar que, poucos dias após a referida reunião, foi recebida nova remessa de doses de coronavac (encaminhadas pela União via Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba), o que permitiu a retomada da vacinação, embora ainda com critérios pouco esclarecidos e, aparentemente, ainda ineficientes. Mas se o Secretário Municipal de Saúde de João Pessoa informou que necessitaria de 23.000 doses para D2 e só recebeu pouco mais de 4.000 na última remessa, a situação se mostra deveras preocupante com risco elevado de atraso na aplicação de segunda dose para milhares de cidadãos, por prazo indefinido.

Na referida reunião, houve compromissos do Município de João Pessoa em buscar aperfeiçoamento do referido APP, bem como de adotar estratégias para prevenir novas ocorrências como a acima retratada. No entanto, até o momento, ainda não houve clareza suficiente quanto a essas medidas, sendo que, ao contrário, parecem persistir os problemas de organização, a partir do momento em que foi estipulado limite

de idade para escalonamento da retomada da vacinação, conforme divulgado pela imprensa (após recebimento da referida remessa de novas doses).

No entanto, não se esclareceu ainda qual será exatamente a estratégia a ser seguida para que se evitem novas aglomerações e não se postergue ainda mais a complementação do ciclo de imunização de tantos cidadãos. Afinal, caberia ao Município ter estudado todos os aspectos organizacionais envolvidos na situação em tela e adotado solução adequada e eficiente, inclusive com assessoria da empresa que contratou (que também figura como promovida nesta ação). Por outro lado, seria o caso de ampliar número de locais e adotar estratégia de comunicação mais eficiente para esclarecer a população e evitar tumultos e desinformação sobre a vacinação.

De outra banda, como se já não bastasse a grave situação acima narrada, constatou-se que a aludida nova remessa recebida pelo Município de João Pessoa ficou deveras abaixo da expectativa das autoridades municipais, fato que agrava sobremaneira o risco de que inúmeros cidadãos sofram atraso na aplicação da segunda dose da vacina coronavac (D2). Sobre esse ponto, o ente municipal dirigiu ao Ministério Público Federal o seguinte pleito:

“O MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA, através de sua Secretaria de Saúde, vem requerer a atuação, em caráter de urgência, do Ministério Público Federal, em razão das questões abaixo expostas:

1. No dia 02/04/2021, o Município de João Pessoa recebeu 23.990 doses, referentes a 8º e 9º remessas, destas recebemos 12.750 doses da vacina BUTANTAN. Ocorre que este quantitativo deveria ser da vacina ASTRAZENECA/FIOCRUZ. Diante do exposto, as doses de D2 (segunda dose) foram utilizadas como D1 (primeira dose).

2. Considerando o intervalo de até 28 dias entre a primeira e a segunda dose das vacinas, solicitou-se ao Estado da Paraíba um ajuste do que foi recebido para remessas posteriores, levando-se em consideração que o prazo da vacina do Laboratório ASTRAZENECA é maior, mais especificamente de 12 semanas entre a primeira e a segunda dosagem da respectiva vacina.

3. Neste dia de hoje, 16/04/2021, o Núcleo Estadual de Imunização, através da Vigilância em Saúde, em reunião com representantes da Secretaria de Saúde do Município, bem como do Prefeito em exercício, Leo Bezerra, informou que o erro ocorrido em relação à destinação das vacinas do Laboratório ASTRAZENECA/FIOCRUZ seriam deduzidos em sua totalidade da remessa recebida no dia de hoje.

4. Ademais, em momento anterior houve igual situação na qual o Município de João Pessoa, teve o desconto de cerca de 10 mil doses de Vacina do Laboratório BUTANTAN.

5. Somadas as duas deduções, o Município de João Pessoa teve uma redução de aproximadamente 23 mil doses do já referido laboratório, situação

essa que proporcionará a perda do fator imunizante de inúmeros cidadãos , que por ato irresponsável e desidioso do Núcleo Estadual de Imunização, através da Vigilância em Saúde do Estado da Paraíba.

6. Caso não seja ministrada a segunda dose da vacina, haverá um prejuízo inenarrável, já que existirá dano imunológica pelo inadequado esquema vacinal, uma vez que não há estudos relacionados às taxas de soroconversão em períodos prolongados de atraso.

7. Por fim, vem este Município, através de sua Secretaria de Saúde, requer intervenção e auxílio do Ministério Público Federal, para que seja garantido o adequado esquema vacinal da população que não pode ser penalizada por erros de cálculos de exclusiva responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde, devendo ser garantida a aplicação da segunda dose da vacina do Laboratório BUTANTAN.

Renovam-se os votos de estima e consideração por Vossas Excelências, ao tempo que dispõe-se para qualquer esclarecimento que se fizer necessário.

João Pessoa, 16 de abril de 2020.

FÁBIO ANTÔNIO DA ROCHA SOUZA
Secretário de Saúde de João Pessoa

MAYRA ANDRADE MARINHO
Chefe da Assessoria Jurídica da SMS

Solicitados esclarecimentos ao Estado da Paraíba sobre o alegado equívoco no cálculo das doses que seriam devidas ao Município de João Pessoa, não houve resposta até o momento, já tendo sido esgotado o prazo concedido.

Nesse contexto de incertezas cálculos, entenderam por bem os autores solicitar ainda auxílio urgente da Controladoria Geral da União - CGU, no intuito de esclarecer definitivamente o referido erro e apurar-se, enfim, as efetivas causas da situação da suspensão da vacinação de D2 na capital e do atual risco de prejuízo a milhares de pessoas que aguardam tal providência (diante da reduzida quantidade recebida). Aguarda-se ainda o resultado das diligências solicitadas àquele órgão, para oportuna apresentação em juízo.

Observe-se que, conforme informações preliminares colhidas pelos autores junto à autoridade sanitária estadual, essa falta de D2 seria um fenômeno que também atinge outros Municípios além da capital do Estado, totalizando-se cerca de 40.000 pessoas aguardando complementação de ciclo de vacinação com coronovac. Ao que se infere, portanto, o caso de João Pessoa seria numericamente um caso de maior gravidade dentre outros existentes no Estado.

Sendo assim, independentemente da confirmação do aludido erro alegado pelo Município de João Pessoa na distribuição de doses pelo Estado, infere-se desde logo que o ente estadual, enquanto órgão responsável pela distribuição das doses recebidas para os Municípios e supervisor geral da implementação do Plano Estadual de vacinação em todo o território paraibano, parece haver incidido também em falha de orientação e controle, pois, mesmo sabedor da caótica situação de dificuldade de fechamento do ciclo de imunização na Paraíba, especialmente nas maiores cidades, João Pessoa e Campina Grande, manteve meras sugestões aos gestores municipais de não aplicação de D2 como D1 e ainda nas 8ª, 9ª e 10ª remessa enviaram as doses de coronovac para serem aplicadas como D1 aos municípios, ficando inclusive sem reserva técnica na secretaria de saúde (vide fala da gerente de vigilância sanitária da SES, na reunião do dia 27.03.21).

Deve-se esclarecer que, na reunião acima referenciada(27.03.21), tratou-se da adequação de número de doses de vacina repassadas ao município de João Pessoa em decorrência de ordem liminar proferida nos autos do agravo de instrumento nº 0801551-68.2021.4.05.0000 (TRF 5ª Região), tendo em vista erro de cálculo ocorrido em momento anterior, o qual havia implicado remessa de doses ao referido Município em quantitativos superiores aos efetivamente devidos. Na ocasião, a SES ressaltou a necessidade da aplicação de D2 para fechar o ciclo de imunização.

Contudo, a própria SES fez um desconto de cerca de 12 mil doses do total de doses de coronac devido ao município de João Pessoa sem aviso com a devida antecedência e ainda remeteu aos demais municípios doses de vacina coronovac para aplicação de D1 (conforme último informe técnico editado). No mínimo, mostra-se temerária tal postura quando se constata um cenário de suspensão da vacinação de D2 em João Pessoa por falta de doses (fato amplamente divulgado na imprensa) e, assim, de efetivo risco de prejuízo ao ciclo de quem já havia sido vacinado (inclusive com perda de eficácia e possível necessidade de reaplicação). No mínimo, mostra-se temerária tal postura, sem busca de uma alternativa, quando se constata um cenário de suspensão da vacinação de D2 em João Pessoa por falta de doses (fato amplamente divulgado na imprensa) e, assim, de efetivo risco de prejuízo ao ciclo de quem já havia sido vacinado (inclusive com perda de eficácia e possível necessidade de reaplicação). Exemplificativamente, poderia a SES, ter buscado uma troca com o Município de João Pessoa das doses de vacina astrazeneca disponíveis para aplicação como primeira dose. Ao que parece, não houve qualquer diálogo prévio para se explicar o segundo erro de cálculo da SES no envio de doses ao Município de João Pessoa/PB.

De outra banda, a União ao divulgar formalmente no 7º informe técnico e pela imprensa que os municípios poderiam aplicar D2 como D1 contribuiu decisivamente para a falta do imunizante no estado. Vejamos o pertinente informativo (Sétimo Informe Técnico 9ª Pauta de Distribuição e Atualização das Orientações Referentes a 8ª Pauta de Distribuição):

“(…) A fim de ajustar as doses distribuídas na pauta 8 para a atual estratégia orientada, utilização exclusiva das D1 do esquema, em virtude dos arredondamentos de enfrascagem, apresentação das doses e percentuais aplicados às pessoas

dos grupos alvo, haverá pequena diferença de cálculo com quantidade de doses a mais em relação ao cálculo do esquema completo D1+D2. Estas doses não serão contabilizadas para fins do cumprimento de 100% do grupo alvo, mas o estado deverá fazer uso em suas ações. A 9ª Pauta de distribuição incorpora a mesma orientação de utilização do total de doses distribuídas como D1. **É de extrema importância que os esquemas vacinais com a D2 sejam completados até a 4ª semana (de 2 a 4 semanas) após a dose inicial. Orienta-se que a D2 seja administrada, preferencialmente, levando em consideração o intervalo máximo (4 semanas). O MS disponibilizará, em tempo oportuno, essas doses (D2).**

Ainda, considerada a ascensão dos casos e a importância de promover aceleração da vacinação e a redução dos casos graves de covid-19, a pactuação triparte passa a ocorrer com periodicidade semanal (terça-feira), para a reavaliação continuada da estratégia de distribuição das vacinas do Laboratório Butantan, em esquema de entrega consecutiva das D1 e posterior remessa das D2, complementando o esquema vacinal. Esclarece-se que todas as reuniões semanais para pactuação ocorrerão com a participação do Laboratório Butantan, objetivando a confirmação das entregas e a garantia da disponibilidade da D2 para complementação do esquema em período definido em bula (4 semanas entre doses).

ATENÇÃO: As doses distribuídas por meio das Pautas 8 e 9 deverão ser utilizadas em sua totalidade como D1. As pactuações tripartite ocorrerão semanalmente para definição da estratégia a ser adotada na(s) próxima(s) remessa(s) das vacinas Sinovac/Butantan Ressalta-se que esta vacina (Sinovac/Butantan) tem indicação de duas doses para completar o esquema vacinal. Orienta-se que a D2 seja administrada, preferencialmente, levando em consideração o intervalo máximo (4 semanas)”.

Ademais, ainda que tenha havido sinalização dos gestores municipais perante os autores de que pretendem aperfeiçoar a estratégia de vacinação, inclusive priorizando aplicação de D2, fato é que não há nenhuma garantia nesse sentido, nem especificação exata das providências a serem adotados, de modo que se faz necessária a importante intervenção judicial no caso.

Observa-se, a propósito, que o Município de João Pessoa procura atribuir o maior peso de responsabilidade pelos fatos em tela à União (que teria autorizado uso de D2 como D1 e atrasado cronograma de distribuição) e ao Estado (que teria cometido

equivoco na distribuição das doses que cabiam ao Município).

Por outro lado, o Estado parece atribuir aos Municípios a plena responsabilidade pelo gerenciamento das respectivas doses, quando lhe caberia alertá-los e intervir, inclusive provocando a Comissão Intergestores Bipartite, ao constatar risco de prejuízo aos que foram vacinados com coronavac. Aliás, caberia ao ente estadual, diante desse risco, ao menos ter procurado averiguar quais os municípios com maior *déficit* (que parece ser o caso de João Pessoa e Campina Grande) e priorizar o envio de coronavac para estes, orientando que deveriam se limitar apenas à segunda dose, enquanto não atendidos os que aguardam após 28 dias.

Quanto à União, os Ministérios Públicos expediram ofício (ainda sem resposta) ao Ministério da Saúde solicitando que, pelo menos, nas próximas remessas imediatas fossem enviados à Paraíba apenas doses de vacina coronavac para fechar o ciclo de imunização da população-alvo. No entanto, considerando que adotou comportamento de estimular aplicação de reservas de D2 como D1, caberia ao ente federal adotar ainda outras estratégias que possam evitar prejuízos aos cidadãos já vacinados e que aguardam complementação de doses.

Vale rememorar que, conforme terceiro informe técnico sobre vacinação (<https://sbim.org.br/images/files/notas-tecnicas/terceiro-informe-tecnico-covid.pdf>), o Ministério da Saúde havia estabelecido um Fundo Estratégico, inicialmente, equivalente à 5% do total de doses de vacinas de cada uma das pautas de distribuição de vacinas para atender alguns Estados que, na época, encontravam-se em situação mais grave de sobrecarga dos respectivos sistemas de saúde. Poder-se-ia imaginar, assim, a possibilidade de uma providência similar para atender, com um acréscimo de quantitativo de doses, Municípios que, em razão da orientação recebida, tenham cidadãos em alto risco de prejuízo ao não poderem complementar o ciclo de vacinação com coronavac.

Deve-se frisar, no particular, que a decisão do órgão federal de adotar tal estratégia partiu de suas próprias previsões de manutenção de um fluxo regular de remessas. Assim, se a atual situação decorre de falha dessas previsões, espera-se que haja alguma alternativa para que não seja prejudicada a população, constituída, em grande parte (se não a maior), por pessoas idosas e vulneráveis.

Aliás, eventuais dificuldades enfrentadas pela União na aquisição de vacinas no mercado devem ser ainda objeto da devida justificativa e comprovação, especialmente considerando que diversos outros países já se encontram em acelerada marcha de vacinação, considerando o tamanho das respectivas populações.

Enfim, percebe-se uma evidente falta de coordenação e integração de esforços entre os três entes federados, o que acabou por resultar na situação acima descrita com prejuízos evidentes à população, especialmente de idosos, inclusive com alto risco de comprometimento do ciclo de imunização com perda de eficácia de doses já aplicadas.

Vale esclarecer que não cabe aos autores substituir as instâncias de

decisão do SUS para definir exatamente como deve ser formatada e executada a política pública de vacinação em tela, mas cabe cobrar de todos eles que adotem soluções eficazes e que evitem ou minorem prejuízos a direitos fundamentais do cidadão, especialmente quanto atingem tal urgência e gravidade. Outrossim, cabe-lhes chamar todos os componentes do SUS a assumirem sua parcela de responsabilidade no gerenciamento da atual crise, ao invés de imputar responsabilidades uns aos outros.

Diante do exposto, embora compreendendo as dificuldades dos gestores diante de realidade tão excepcional e dinâmica, é medida que se impõe o ajuizamento da presente ação para reparação do dano à coletividade decorrente de condutas equivocadas e, mediante tutela inibitória, evitar a repetição de situações de risco efetivo como acima retratado. Espera-se assegurar assim maior comprometimento com a eficiência e efetivos resultados na implementação do programa de vacinação contra covid-19 no Estado da Paraíba, em especial na capital paraibana, mediante atuação coordenada e harmônica de todos os promovidos.

II – DO DIREITO

2.1) DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA APRECIACÃO DOS PEDIDOS INTERLIGADOS EM FACE DOS LITISCONSORTES PASSIVOS

Não há nenhuma dúvida sobre aplicação ao caso do art. 109, I, da CF/88 para fixar a competência da Justiça Federal em conhecer da presente ação, uma vez que nela constam pedidos formulados em face da União. Quanto aos demais pedidos dirigidos a ente estadual e a ente municipal, deve-se considerar que se trata de pleitos estritamente imbricados, posto que envolvem fatores que concorrem para a situação de violação de direitos descrita nesta inicial.

Ademais, observa-se que há uma aparente imputação recíproca de responsabilidades entre os promovidos em relação aos diversos fatores que resultaram na aludida violação, razão pela qual não há como se afastar o cabimento de litisconsórcio ente todos, considerando que, conforme sustentam os autores, ocorrem responsabilidades concorrentes e interligadas no caso. E, sendo assim, mostra-se imperativo que sejam apuradas conjuntamente em única ação, para que sejam adequadamente delineadas.

De fato, conforme acima narrado, em princípio, a União teria responsabilidade por equívocos definição geral de aspectos da política (autorizando aplicação de reservas para D2 como D1 no processo de vacinação em curso) e falhas nas estimativas e concretização das aquisições de vacinas, bem como ao não adotar estratégias compensatórias para prejuízos decorrentes dessas decisões. Por outro lado, os entes locais também teriam responsabilidade no planejamento e adequação da distribuição local, bem como na definição de procedimentos operacionais para vacinação. No entanto, apenas durante a instrução será possível delinear-se exatamente até que ponto avança a responsabilidade de cada ente, o que deve ser feito mediante

recíproca argumentação por parte de todos.

De qualquer foram, a presente ação versa sobre a aplicação das vacinas para imunização contra a Covid-19, cuja aquisição e distribuição aos Estados se deu por ato e empregos de recursos do Ministério da Saúde. A aludida vacinação segue as regras dispostas no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, elaborado pelo Ministério da Saúde, com os objetivos específicos 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”; e “instrumentalizar Estados e Municípios para vacinação contra a Covid-19”.

Nesse contexto, destaca-se que foi editada a Medida Provisória n.º 1.026, de 06 de janeiro de 2021, que dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a doença, com os seguintes regramentos:

Art. 13. A aplicação das vacinas contra a covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, ou naquele que vier a substituí-lo. [...]

Art. 15. Os estabelecimentos de saúde, públicos e privados, deverão registrar diariamente e de forma individualizada os dados referentes a aplicação das vacinas contra a covid-19 e de eventuais eventos adversos em sistema de informação disponibilizado pelo Ministério da Saúde. Parágrafo único. Na hipótese de alimentação off-line, será respeitado o prazo de quarenta e oito horas para alimentação dos sistemas do Ministério da Saúde. [...]

Art. 18. A fim de manter o acompanhamento da eficácia do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, são obrigatórios a atualização dos sistemas disponibilizados pelo Ministério da Saúde e o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas, em tratamento ambulatorial ou hospitalar, ou com suspeita de infecção pelo coronavírus (SARS-CoV-2), observado o disposto na Lei n.º 13.709, de 2018.

Parágrafo único. A obrigação a que se refere o caput estende-se às pessoas jurídicas de direito privado, quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária.

O Governo Federal, ainda, por meio da Portaria GM/MS n.º 69, de 14 de janeiro de 2021, disciplinou sobre a obrigatoriedade registro de informações sobre as vacinas contra a Covid-19 nos Sistemas de Informações disponibilizados pelo Ministério da Saúde, ressaltando, inclusive, a necessária fiscalização pelos Órgãos de Controle Interno e Externos, conforme art. 7º (o cumprimento do disposto nesta Portaria será fiscalizado pelos órgãos de controle interno e externo competentes, de acordo com a legislação aplicável).

Assim, presente está o interesse da União no contexto em apreço, diante da necessidade de acompanhamento, pelo Governo Federal, da eficácia do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, elaborado pelo Ministério da Saúde, nos moldes da Lei n.º 6.259, de 30 de outubro de 1975, que dispõe sobre o Programa Nacional de Imunizações – PNI, estipulando, em seu art. 3º, caput, que: "*O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.*"

Nessa linha sobreleva-se que, em caso semelhante ao ora analisado, o excelso Supremo Tribunal Federal já se manifestou, no sentido de que a análise acerca do desvio de medicamentos e materiais hospitalares, oriundos do Sistema Único de Saúde – como é o caso das vacinas contra a Covid-19 –, compete à Justiça Federal, diante da atribuição de fiscalização dos Órgãos de Controle Federais:

COMPETÊNCIA – MEDICAMENTOS – MATERIAIS HOSPITALARES – DESVIO – FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – JUSTIÇA FEDERAL. Compete à Justiça Federal apreciar processocrime versando o desvio de recursos oriundos do Sistema Único de Saúde, considerada a atribuição dos órgãos de controle federais fiscalizarem a respectiva aplicação. Precedente: Recurso Extraordinário n.º 196.982/PR, Relator o Ministro Néri da Silveira, Acórdão publicado no Diário da Justiça de 27 de junho de 1997. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Descabe a fixação de honorários recursais, previstos no artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, quando se tratar de extraordinário formalizado em processo cujo rito os exclua. (STF, RE 986.386-AgR/PE, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, PRIMEIRA TURMA, Julgado em 24/10/2017, Publicado no Dje-018 do dia 31/01/2018) (grifos nossos).

Ademais, no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, consta, ainda, que "para a execução da vacinação contra a covid-19, os recursos financeiros federais administrados pelo Fundo Nacional de Saúde serão repassados pelo Ministério da Saúde aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios e serão organizados e transferidos fundo a fundo, de forma regular e automática, em conta corrente específica e única e mantidos em instituições oficiais federais conforme

dispõe a Portaria n.º 3.992, de 28 de dezembro de 2017, que versa sobre as regras, sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do SUS."

Nesse diapasão, destaca-se que a sobredita Portaria n.º 3.992, de 28 de dezembro de 2017, alterou a redação de alguns dispositivos da Portaria de Consolidação n.º 06/GM/MS, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde, dentre os quais o art. 1.147, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1.147. Sem prejuízo de outras formas de controle realizadas pelo Ministério da Saúde, a comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios far-se-á, para o Ministério da Saúde, por meio do Relatório de Gestão, que deve ser elaborado anualmente e submetido ao respectivo Conselho de Saúde. Parágrafo único. A regulamentação do Relatório de Gestão encontra-se na Portaria de Consolidação n.º 1/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, que trata da consolidação das normas sobre direitos e deveres dos usuários da saúde, da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde.

Assim, claro está que o programa nacional de vacinação contra a Covid-19 é integralmente executado com verbas federais, seja com o envio direto das vacinas aos Estados, com posterior distribuição aos Municípios, seja com o repasse financeiro direto, na modalidade de transferência "fundo a fundo", estando sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, entendeu o colendo Superior Tribunal de Justiça, em recente Julgado de relatoria do eminente Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO PENAL. FRAUDE EM LICITAÇÃO MUNICIPAL PARA COMPRA DE MATERIAL MÉDICOHOSPITALAR. DESVIO DE VERBAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. INTERESSE DA UNIÃO.

FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SÚMULA N.º 208/STJ. COMPETÊNCIA FEDERAL. NEGADO PROVIMENTO. 1. Esta Corte Superior consolidou entendimento de que, por estarem sujeitas à fiscalização dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União, as verbas repassadas pelo Sistema Único de Saúde - inclusive na modalidade de transferência "fundo a

fundo" - ostentam interesse da União em sua aplicação e destinação. Eventual desvio atrai a competência da Justiça Federal para conhecer da matéria, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal. Precedentes do STJ. Na mesma linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ARE n.º 1.015.386 AgR, Relator(a): Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 21/9/2018, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-206 DIVULG 27/09/2018 PUBLIC 28/09/2018; ARE n.º 1.136.510 AgR, Relator(a): Ministro ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 24/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-187 DIVULG 05/09/2018 PUBLIC 06/09/2018; RE n.º 986.386 AgR, Relator(a): Ministro MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 24/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-018 DIVULG 31/01/2018 PUBLIC 01/02/2018. 2. O Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão-TCU n.º 506/1997 - Plenário assentou que, no âmbito do SUS, os recursos repassados pela União aos Estados e Municípios, seja por intermédio de convênio, fundo a fundo ou por qualquer outro instrumento legal, constituem verbas federais e, portanto, os serviços e ações de saúde decorrentes estão sujeitos à sua fiscalização. 3. In casu, vários dos pagamentos indevidos efetuados pelo Município aos réus foram provenientes de transferências do SUS ou de convênios vinculados à saúde, o que evidencia o interesse da União na fiscalização da destinação dada aos recursos por ela repassados, assim como a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União, em sede de controle externo. 4. Aplicável, assim, ao caso concreto, mutatis mutandis, o Enunciado n.º 208, da Súmula do STJ que afirma que "compete à Justiça Federal processar e julgar Prefeito Municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal". 5. Reconhecida a competência da Justiça Federal para o julgamento da ação penal. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ, AgRg no CC 169.033/MG, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, TERCEIRA SEÇÃO, Julgado em 13/05/2020, Publicado no Dje do dia 18/05/2020) (grifos nossos).

Ademais, para que não haja dúvidas de que se trata de utilização de verba federal, a ser fiscalizada, por conseguinte, pelos Órgãos de Controle Federais, circunstância que, inclusive, atrai a competência da Justiça Federal para processar a presente demanda, salienta-se que as vacinas para o combate da pandemia causada pelo novo coronavírus "SARS-Cov-2", sobretudo, a denominada "Coronavac", produzida, inicialmente, pelo laboratório chinês Sinovac Life Science Co., em parecia com Instituto

Butantan, foram adquiridas pela União, por meio do CONTRATO N.º 005/20212, pactuado pela União e pelo Instituto Butantan, nos Autos do Processo Administrativo n.º 25000.002031/2021-69.

O mencionado instrumento contratual, disponível em sítio eletrônico e essencial para entender a aplicação de verbas federais, depreende-se que o valor de R\$ 2.677.200.000,00 (dois bilhões, seiscentos e setenta e sete milhões e duzentos mil reais), relativo a todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do Contrato n.º 005/2021, está programado em Dotação Orçamentária da União, prevista no orçamento do exercício de 2021 (Gestão/Unidade: 00001/250005; Fonte: Art. 167, § 2.º, da Constituição Federal e Medida Provisória n.º 1.015/2020, Programa de Trabalho: 10.122.5018.21C0.650, Elemento de Despesas).

Destaca-se ainda que o orçamento para a aquisição das vacinas, decorre da Medida Provisória n.º 1.015, de 17 de dezembro de 2020, que abriu crédito extraordinário de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), em favor do Ministério da Saúde, órgão integrante da União, para a compra de vacinas e viabilização da imunização da população brasileira contra a Covid-19, consoante Plano Nacional de Imunização, consubstanciando-se, em verba federal.

Não fossem suficientes todos os argumentos ora ventilados, imperioso registrar, ainda, que, no caso em tela, a competência da Justiça Federal decorre da presença do Ministério Público Federal no polo ativo, órgão que, embora dotado de capacidade processual, é formalmente vinculado à União (artigo 109, I da Constituição da República), conforme entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça (v. precedentes: AgRg no CC 107.638-SP, Primeira Seção, DJe 20/4/2012; e REsp 440.002-SE, Primeira Turma, DJ 6/12/2004. REsp 1.283.737-DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 22/10/2013).

Destarte, seja pela fonte de recursos, seja pela natureza do órgão diretamente afetado, há interesse da União e conseqüente competência da Justiça Federal para processamento e julgamento do feito, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

2. 3 DA LEGITIMIDADE ATIVA LITISCONSORCIAL DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

A Constituição da República, em seu art. 129, inciso II, ao tratar das funções institucionais do Ministério Público, dispõe que à instituição cabe zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, devendo promover as medidas necessárias à sua garantia.

A saúde é um direito social guindado à categoria de direito fundamental, além de ser reconhecida pelo artigo 205 da Constituição Federal como de relevância pública, incluindo-se dentre os direitos que demandam a atuação protetiva do Parquet.

Isto porque constitui, obviamente, em última análise, um pressuposto inarredável do direito fundamental à própria vida com dignidade, bem máximo e primordial do indivíduo.

Prosseguindo, o inciso III do mesmo art 129 também da CF/88 indica um dos instrumentos hábeis a essa garantia, determinando que o Ministério Público é parte legítima para promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Reforçando a atribuição ministerial, a Lei Federal no 7.437/85, que disciplina a ação civil pública e foi recepcionada pela CF/88, também prevê o Ministério Público como parte legítima para propor a Ação Civil Pública, destinada a tutelar os bens e interesses listados em seu artigo 1º. No caso presente, resta patente que o direito pleiteado enquadra-se na hipótese do inciso IV desse artigo, que indica “qualquer outro interesse difuso ou coletivo.”

Se a Lei Maior preceitua que “a saúde é direito de todos e dever do Estado” (art. 205), e a Lei Complementar no 75/93, dando concretude às referidas normas constitucionais, estabelece como função institucional do MPU zelar pela observância dos princípios constitucionais e dos serviços de relevância pública relacionados à saúde, não há como negar a legitimidade ativa dos Ministérios Públicos nesta ação.

Posta essa premissa de legitimação material, deve-se ressaltar que, desde o início da epidemia por Coronavírus, em atenção às diretrizes de integração emanadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e, principalmente, em razão do engajamento e senso de responsabilidade dos membros, os Ministérios Públicos Federal, Estadual e do Trabalho têm trabalhado de forma conjunta, como nunca visto antes, tudo com vistas ao enfrentamento coordenado do problema, que é grave, e sem precedentes no século XXI, para a saúde pública e privada de nosso país.

Por conseguinte, a partir desse trabalho coordenado, sistematicamente, os gestores locais do SUS têm feito reuniões por videoconferência, através de aplicativos da internet, com Procuradores da República, Promotores de Justiça e Procuradores do Trabalho, onde relatam as providências que estão adotando para vencer a batalha contra o Coronavírus, esclarecem informações que lhe são solicitadas, inclusive em relação a gastos públicos, e ainda requerem o apoio das instituições, quando este é necessário.

É inegável que esta atuação conjunta tem trazido muitos benefícios diante da problemática da pandemia em curso, e certamente também o trará para a demanda ora proposta, notadamente em face da maior proximidade que o MPPB tem dos gestores locais de saúde, o que poderá facilitar inclusive a fiscalização do cumprimento ou não das medidas judiciais pleiteadas. Como ensinado por Hugo Nigro Mazilli:

Embora a Constituição não tenha explicitado a possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos, não vemos impedimento bastante para ele: como também anotou Rodolfo de Camargo Mancuso, em vários

trabalhos. A força da ideia estaria em permitir mais eficaz colaboração, entre cada uma das instituições do Ministério Público, até hoje praticamente estanques, com grande benefício à coletividade. Afigure-se o exemplo de dano ambiental entre Estados ribeirinhos: o inquérito civil poderia ser conduzido em colaboração pelos Ministérios Públicos respectivos, e a ação poderia ser proposta com o concurso de ambos perante o juízo competente. (Litisconsórcio entre Ministérios Públicos. Disponível em : <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/litimp.pdf>, acesso em 12/06/2020)

Assim, estando entrelaçadas questões que dizem respeito a União e demais entes federados, as quais vem sendo tratadas em conjunto pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual, surge aplicável ao caso a hipótese de litisconsórcio prevista no art. 5º, §5º, da Lei 7.347/85.

2.3) DO DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A dignidade da pessoa humana insere-se, na República Federativa do Brasil, entre seus fundamentos com vistas à promoção do bem de todos, sem quaisquer tipos de preconceitos ou discriminação (Art. 1, III e art. 3º, IV, CF/88). Nessa mesma linha de raciocínio, adentrando no rol dos direitos e garantias fundamentais, encontra-se no inciso XIV, dentre tantos direitos voltados à preservar tal dignidade, o resguardo ao acesso à informação pelos cidadãos.

Ademais, também serve ao norte de garantir a dignidade da pessoa humana a norma constitucionalmente positivada relativa aos princípios que devem reger a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF/88).

No particular, a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, detalha as diversas implicações do princípio da publicidade, potencializando-o ao grau da transparência, conforme se pode extrair pelo teor dos seguintes dispositivos, aplicáveis ao presente caso, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;(…)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

É evidente que a situação exposta perpassa, sobremaneira, a falta de observância aos princípios da Administração Pública em destaque. Para tanto, é preciso indicar: configurou-se o desrespeito ao princípio da transparência não apenas no tocante ao funcionamento do aplicativo “vacina João Pessoa”, desenvolvido pela empresa Cubo Serviços, mas quanto a toda a estratégia de comunicação adotada pelo Município em relação ao público-alvo da vacinação.

As inconsistências de informação levaram então inúmeros idosos e outros cidadãos a buscar sua vacinação ainda que sem agendamento, causando aglomeração, espera excessiva, apreensão desnecessária ante a falta de adequada informação e orientação, e antes de tudo, o próprio fato de se deslocarem de suas casas na expectativa de vacinação frustrada por planejamento ineficaz por parte dos promovidos. Veja-se que a empresa, ainda no dia 11.04.21, prestou esclarecimentos em relação às aludidas inconsistências, contudo a problemática não foi sanada de forma a evitar toda a caótica situação do dia 13.04.21.

Ademais, também foi atingido, por óbvio, o princípio da eficiência, ante o incontestável comprometimento do ideal desempenho e cumprimento do plano de vacinação do Município de João Pessoa. O conteúdo do referido princípio jurídico pode ser sintetizado como sendo o que se impõe a todo agente público para que realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. *“É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”* Partindo

dessa premissa, “*na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios*”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 90-91)

Referido princípio, embora incida frequentemente em contextos que envolvem opções discricionárias dos gestores públicos, pode ser objeto inclusive de controle judicial. A título de exemplo, vejamos os seguintes precedentes:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PENALIDADE POR INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. Equívoco do DAER ao identificar a placa do veículo infrator. Recurso administrativo do autor indeferido. Reconhecimento do erro somente depois de deferida a liminar e apresentada réplica. Carência de ação afastada. Dano moral caracterizado. **Conduta administrativa desde o início viciada pela desídia. Inobservância do dever de eficiência.** Paz jurídica violada a merecer compensação. Fixação em quantia equivalente a cinco salários mínimos. Verba honorária mantida em 15% sobre o valor atribuído à causa - valor de alçada -. Negaram provimento à apelação. (Apelação Cível Nº 70014119440, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 26/10/2006) (Grifamos)

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. PRESTAÇÃO ESTATAL INSUFICIENTE. MUNICÍPIO DE VIADUTOS. Ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. Não configuração. Hipótese que versa sobre uma flagrante atuação estatal insuficiente no que tange ao dever constitucionalmente assegurado (artigos 5º, caput, e 144, ambos da CF), imposto ao Estado, de garantir a segurança pública. **Em situações tais, não está o Judiciário interferindo sobre o mérito administrativo, mas sim efetuando um controle finalístico da atuação do Estado com relação ao seu dever constitucional de proteger eficientemente o direito fundamental à segurança pública.** E com relação a esse dever não há falar discricionariedade administrativa. A forma como o Estado cumprirá com seu dever sim é objeto da discricionariedade administrativa. Porém, trata-se aqui de reconhecer a omissão (proteção insuficiente) do Estado para seu dever constitucional, cabendo, em casos tais, a intervenção do Judiciário. Reexame necessário. Contexto probatório que autoriza a manutenção da sentença, na integralidade. APELAÇÃO DESPROVIDA, SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70052197506, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 30/04/2014) (grifou-se)

Conclui-se portanto pelo descumprimento dos referidos princípios básicos da administração pública, bem como da lei de acesso à informação, pelo Município de João Pessoa (conforme acima narrado) e também pelo Estado da Paraíba e pela União. Afinal, como dito também o ente estadual deixou de publicizar suficientemente critérios e situação de risco no Estado para aplicação de D2, bem como de orientar população em conjunto com autoridades municipais. A União, por sua vez, também falho em dar clareza a aspectos da política de aquisição e repasse aos Estados das doses necessárias. Enfim, como afirmado acima, todos os entes contribuíram para as apontadas violações aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública.

2.4) DA VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE

O art. 196 da CF/88 (em articulação com o seu art. 7º) dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante **políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença** e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Aliás, foi integrado ao ordenamento jurídico brasileiro, dentre outros instrumentos internacionais de proteção a direitos humanos, o Pacto Internacional de Direitos econômicos, sociais e culturais – PIDESC, que prevê, em seu art. 12, item 1, o direito “de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.”. O item 2 do mesmo dispositivo prevê ainda que:

2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

- a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento é das crianças;
- b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente;
- c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; (...)

Em consonância com tal arcabouço constitucional e internacional, é nítido que o presente contexto pandêmico e a narrativa ora exposta também remetem ao necessário funcionamento do Sistema Único de Saúde, importando lembrar, nos ditames da Lei nº 8.080/90, que:

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

- I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Em se tratando dos princípios e diretrizes atinentes ao funcionamento do Sistema Único de Saúde, no mesmo diploma legislativo identifica-se que as ações e serviços públicos de saúde, assim como os serviços privados contratados ou conveniados que integram o SUS, são desenvolvidos nos moldes da Constituição Federal e devem obedecer, dentre vários, alguns princípios imediatamente aplicáveis ao caso em tela, *in verbis*:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios

[...]

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

[...]

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

[...]

Diante do contexto fático ora apresentado, uma vez comprometidos os referidos princípios regentes da Administração Pública, observa-se também a violação aos objetivos/diretrizes propostos pela referida lei. Com efeito, as ações ideais de prevenção perpassam, inegavelmente, por todo um processo de logística clara e efetiva a ser amplamente indicado à população.

Ademais, também tomando por referência o amplo conhecimento geral acerca dos grupos de indivíduos que mais se submetem ao risco de contrair a doença e incorrer em estado crítico, convém dar destaque à Lei nº 10.741 (Estatuto do Idoso), desde o seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual,

espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

O artigo 3º do mesmo Estatuto atribui ao Poder Público, dentre outros sujeitos, a obrigação de assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, saúde, liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. Para tanto, também é válido citar o seu art. 10, §§ 2º e 3º, e art. 15 nos quais encontram-se assegurados, enquanto invioláveis, os aspectos de integridade física, psíquica e moral, bem como o dever de resguardá-los de tratamentos desumanos, vexatórios e constrangedores, *in verbis*:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º A garantia de prioridade compreende: – atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população; – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas; – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;(...)

§ 2º Dentre os idosos, é assegurada prioridade especial aos maiores de oitenta anos, atendendo-se suas necessidades sempre preferencialmente em relação aos demais idosos. (...)

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, idéias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos. (...)

§2º Incumbe ao Poder Público fornecer aos idosos, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

Esses dispositivos contemplados no Estatuto do Idoso decorrem, inclusive, do preceito constitucional segundo o qual “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (CF, art. 230).

O desolador evento retratado conduz ao entendimento de que houve insuficiente informação disponibilizada à população e foram desrespeitados os pertinentes princípios da administração pública, assim como a Lei que estrutura o Sistema Único de Saúde, de modo a atingir especialmente o público idoso. Com efeito, o contexto de tratamento desumano, vexatório e constrangedor, acima narrado, é evidente afronta ao próprio princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Outrossim, ressalte-se que a conduta identificada é clara afronta ao bom senso organizacional e boa gestão, mais do que nunca indispensáveis no atual momento.

Não apenas o risco de contaminação e a alta periculosidade inerente à desorganização generalizada são ameaças à saúde – em suas variados aspectos – e à dignidade dos indivíduos de idade mais avançada, pelo Estatuto do Idoso mais especificamente amparados, como também de todos os cidadãos submetidos aos efeitos do manifesto descaso relatado, dentre os quais figuravam também indivíduos detentores de diversas comorbidades. Há de se concluir tratar-se de caso de grave violação às diretrizes constitucionais e legais relativas ao Sistema Único de Saúde, no tocante ao processo de vacinação.

Para a população em geral, violou-se precisamente o direito de acesso à vacinação em condições adequadas e dignas, a medida em que tiveram frustradas expectativas e foram submetidas a condições de insegurança, o que vulnera os objetivos da legislação de regência, notadamente a Lei 6.259/75, que dispõe sobre o programa nacional de imunização, coordenado pelo Ministério da Saúde, e a Lei 13.979/2020, que prevê a medida de vacinação, inclusive compulsória, sempre com base em evidências científicas, *in verbis*:

Lei 6.259/75

Do Programa Nacional de Imunizações

Art 3º Cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações, que definirá as vacinações, inclusive as de caráter obrigatório.

Parágrafo único. As vacinações obrigatórias serão praticadas de modo sistemático e gratuito pelos órgãos e entidades públicas, bem como pelas entidades privadas, subvencionadas pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em todo o território

nacional.

Art 4º O Ministério da Saúde coordenará e apoiará, técnica, material e financeiramente, a execução do programa, em âmbito nacional e regional.

§ 1º As ações relacionadas, com a execução do programa, são de responsabilidade das Secretarias de Saúde das Unidades Federadas, ou órgãos e entidades equivalentes, nas áreas dos seus respectivos territórios.

§ 2º O Ministério da Saúde poderá participar, em caráter supletivo, das ações previstas no programa e assumir sua execução, quando o interesse nacional ou situações de emergência o justificarem.

§ 3º Ficará, em geral, a cargo do Ministério da Previdência e Assistência Social, por intermédio da Central de Medicamentos, o esquema de aquisição e distribuição de medicamentos, a ser custeado pelos órgãos federais interessados.

Lei 13.979/2020

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

(...)

III - determinação de realização compulsória de:

(...)

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou (Vide ADI nº 6586) (Vide ADI nº 6587)

(...)

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 1.026/2021 previu expressamente a elaboração de Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, pelo Ministério da Saúde, como autoridade central e responsável pelo Programa Nacional de Imunização, *in verbis*:

Art. 13. A aplicação das vacinas contra a covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, ou naquele que vier a substituí-lo.

§ 1º O Plano de que trata o caput é o elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, disponível em sítio eletrônico oficial na internet.

§ 2º A aplicação das vacinas de que trata o caput somente ocorrerá após a autorização temporária de uso emergencial ou o registro de vacinas concedidos pela Anvisa. (...)

Do Plano Nacional de Imunização extraem-se outrossim, as diretrizes a seguir referentes a microprogramação das ações em campo, pelos entes locais:

“A microprogramação será importante para mapear a população-alvo e as estratégias mais adequadas para a captação e adesão de cada grupo, bem como alcançar a meta de vacinação definida para os grupos prioritários, sendo fundamental ter informação sobre a população adscrita. Essa planificação requer a articulação das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde com diversas instituições e parceiros, assim como a formação de alianças estratégicas com organizações governamentais e não governamentais, conselhos comunitários e outros colaboradores. Destaca-se a importância e necessidade de uma boa estratégia de comunicação da vacinação, da organização de capacitações de recursos humanos, dentre outros. A vacinação contra a covid-19 pode exigir diferentes estratégias, devido à possibilidade da oferta de diferentes vacinas, para diferentes faixas etárias/grupos e também da realidade de cada município. Alguns pontos devem ser considerados pelos municípios para definição de suas estratégias, que envolvem os seguintes aspectos, conforme orientação a seguir: Vacinação de trabalhadores da saúde: exige trabalho conjunto entre Atenção Primária à Saúde e Urgência e Emergência, principalmente para aqueles que atuam em unidades exclusivas para atendimento da covid-19; Vacinação de idosos: a vacinação casa a casa pode ser uma estratégia em resposta àqueles que têm mobilidade limitada ou que estejam acamados; Vacinação em instituições de saúde de longa permanência: fazer um diagnóstico prévio do público alvo institucionalizado para organização da logística de vacinação in loco; Organização da unidade básica de saúde em diferentes frentes de vacinação, para evitar aglomerações: deve-se pensar na disposição e circulação destas pessoas nas unidades de saúde e/ou postos externos de vacinação.” (vide https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/janeiro/29/planovacinaocovid_v2_29jan21_nucom.pdf, acesso em 15/04/2020)

Constata-se portanto que, no presente caso, foram violados os parâmetros mínimos de coordenação pela União e de microprogramação pelos entes locais, que

deveriam ser seguidos, conforme a referida legislação e o pertinente plano nacional, que aliás deveria servir de norte aos planos estaduais e municipais de vacinação.

Por sua vez, o Plano Estadual de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19 (anexo) frisa o papel de coordenação estadual atribuído à Secretaria de Estado da Saúde, sendo que referido plano tem entre seus objetivos orientar e operacionalizar a vacinação, assim como estabelecer as medidas para vacinação segura. Aliás, o plano menciona inclusive o gerenciamento de informações relativas ao quantitativo de doses de vacinas distribuídas, viabilizando a análise do controle de estoque e de utilização das vacinas recebidas.

Nessa perspectiva, os dados trazidos no portal da Secretaria de Saúde do Estado(<https://superset.plataformatarget.com.br/superset/dashboard/vacinas/>, acesso em 18.04.21):

SITUAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE VACINAS NA PARAÍBA

Doses Recebidas	1.029.605
Doses Distribuídas	1.028.958
Doses Aplicadas	755.497

Outrossim, embora o Município tenha autonomia para gerenciar a operacionalização da vacinação, é necessário seguir as balizas trazidas pelo PNI, o qual estabeleceu a necessidade de planejamento e gestão de estoques para não haver prejuízo na aplicação da segunda dose de vacinas no prazo adequado, ainda que tenha autorizado a antecipação de primeiras doses com remessas inicialmente destinadas à reserva para segunda. Sobre esse aspecto, vejamos o teor do 7º informe do Ministério da Saúde sobre a vacinação):

“Em relação ao esquema de vacinação orientado é esperado que os estados tenham aplicado aproximadamente 85% do total de doses distribuídas (descontadas 5% de perda operacional), bem como tenham as doses D2 das Etapas 5-B (previsão de administração da D2 na semana de 22/03/21), 6ª e 7ª armazenadas em estoque para o cumprimento do esquema completo. As doses das etapas 5ª, 6ª e 7ª não deverão ser utilizadas como D1, pois serão necessárias para completar os esquemas iniciais(https://sbim.org.br/images/files/notas-tecnicas/setimo-informe-tecnico_-9-pauta-de-distribuicao-e-atualizacao-das-orientacoes-referentes-a-8-pauta-de-distribuicao.pdf, acesso em 18.04.21)

Assim, os fatos acima narrados indicam a ocorrência de falha nesse planejamento, o que acabou por ensejar suspensão abrupta da vacinação pondo em risco sobremaneira os que já foram vacinados com D1 (especialmente idosos) e podem ter

comprometido o ciclo de imunização necessário com duas aplicações da vacina, dentro de intervalo de tempo seguro.

De outra banda, o Estado da Paraíba e a União ao permitirem de maneira corriqueira, em pelo menos três remessas, a aplicação total de vacina D2 como D1, inclusive divulgando tal fato como inédito em colocar a Paraíba como o Estado da federação como o terceiro no ranking de vacinação, demonstram anuência para com a desorganização na imunização da população paraibana (<https://paraiba.pb.gov.br/noticias/paraiba-avanca-na-vacinacao-contracovid-19-e-ja-figura-em-4o-lugar-entre-os-estados-mais-imunizados-do-brasil>, acesso em 18.04.21 e <https://www.pbagora.com.br/noticia/saude/pb-avanca-na-vacinacao-e-sobe-para-4o-posicao-no-brasil-no-ranking-de-populacao-imunizada/> , acesso em 18.04.21).

Veja, Excelência, que mais importante do que vacinar em primeiro lugar, é completar o ciclo de imunização para que esta seja mesmo eficaz. Nesse aspecto, destaca-se o alerta da bula da vacina coronovac e da ANVISA ao aprovar emergencialmente o imunizante, que o ciclo de aplicação das doses seja de 28 dias. Ocorre que a maioria dos idosos que hoje tem menos de 74 anos estão há mais de 30(trinta) dias sem o fechamento do ciclo da vacinação e sem qualquer perspectiva de serem imunizados diante da conduta dos demandados.

Pondere-se, por fim, douto julgador, não se pode imaginar o SUS, especialmente num momento de grave pandemia que ora se apresenta, como um conjunto de ilhas independentes, de entes executores que lutam cada um por si para garantir uma estrutura mínima de imunização da população, se a devida articulação e auxílio mútuo. Ao contrário, se esse sistema se chama “único”, porque escalonado, hierarquizado e integrado em tempos de normalidade, muito mais deve ser assim por ocasião das circunstâncias de excepcionalidade ora vivenciadas.

Nessa linha de raciocínio, mostra-se imperativa, na presente conjuntura, a atuação integrada e coordenada entre a União e os demais entes públicos, a fim de permitir uma visão mais clara desse contexto e, conseqüentemente, a identificação da melhor estratégia para seu enfrentamento, com a mais ampla e eficiente imunização da população-alvo.

2.6) DO CABIMENTO DO CONTROLE JURISDICIONAL DO ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO

A doutrina e jurisprudência são uníssonos em admitir o cabimento da intervenção judicial, com base na cláusula constitucional implícita, do “substantive due process of law”, para controle mesmo de atos administrativos discricionários, quando as escolhas da administração pública mostram-se violadoras das máximas da razoabilidade e proporcionalidade. Com efeito, vale transcrever trecho de decisão do Col. Superior Tribunal de Justiça – STJ que deixa clara a viabilidade desse ângulo de controle de legalidade dos atos administrativos em geral:

“É sabido que em tema de controle judicial dos atos administrativos, a razoabilidade e a proporcionalidade decorrentes da legalidade podem e devem ser analisadas pelo Poder Judiciário, quando provocado a fazê-lo. Reforça o tema do controle judicial dos atos administrativos a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que adverte não poder o Judiciário controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. Observe-se a lição doutrinária, in verbis: Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá, controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta. (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, Lumen Juris, RJ, 14ª Edição, p. 27) De feito, o princípio da razoabilidade decorre da garantia pétrea do due process of law. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o art. 5º, LIV, da CR/88, relativo ao devido processo legal, esclarece que essa disposição traduz uma interpretação do direito anglo-americano do devido processo legal em sua face substantiva, a tornar o Judiciário não mais um poder neutro, mas ativo, a ponto de proclamar, in verbis: Contudo, a Carta lhe (ao Judiciário) deu, mesmo nessa função típica, um certo distanciamento em relação a lei que não admitia a doutrina clássica. Com efeito, o texto importou o due process of law substantivo do direito anglo-americano (art. 5º, LIV), afora o aspecto formal, de há muito presente em nosso sistema por meio dos princípios da ampla defesa, do contraditório, etc., mantido no art. 5º, LV da Constituição. Assim pode hoje o magistrado inquietar-se sobre a razoabilidade da lei, a proporcionalidade dos encargos que acarreta, etc., quando antes não lhe cabia senão ser a voz da lei". (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, p. 67) (Grifo nosso). Sob esse ângulo, acentua Marino Pazzaglini Filho que o Judiciário pode e deve anular ações, atos e contratos administrativos, originados de juízo discricionário, que contrariem o sistema normativo, envolvendo desvio de finalidade, ineficiência, desproporcionalidade, ou excesso em relação ao fim específico ou ao resultado prático que a Administração pretende alcançar ao aplicar, no âmbito de sua competência, norma jurídica a uma dada situação concreta (Marino Pazzaglini Filho, Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública, Atlas, SP, 2008, p. 107). (RMS 16.536/PE, 6.ª T., rel. Min. Celso Limongi, Des. convocado do TJSP, j. 02.02.2010, DJ 22.02.2010).”

Nesse aspecto destaca-se ainda que o Município de João Pessoa, ao adotar opções discricionárias para implementação do processo de vacinação, além de toda a exposição a vida e saúde dos idosos e demais indivíduos, acabou por cometer equívocos de programação oferta/demanda que resultaram na suspensão da vacinação e déficit de estoques para D2. De igual modo, verificou-se postura conivente, omissa e mesmo indutiva do Estado da Paraíba e da União em permitirem que a vacinação chegasse a esse estado de coisas, com milhares de pessoas a espera de segunda dose de coronovac, sem perspectiva de data certa para serem atendidas.

Com efeito, o resultado vislumbrado nesta inicial, envolvendo situação de tumulto generalizado, indica que as opções adotadas a restringir o acesso à vacinação não foram nem adequadas, nem necessárias, muito menos proporcionais, no tocante à relação entre prejuízos e benefícios delas decorrentes.

Necessário portanto que os promovidos adotem agora novas opções (sujeitas a margem de discricionariedade) **mas que atendam às exigências legais antes destacadas**, de modo a garantir procedimentos eficientes de vacinação, sem atropelos e riscos desnecessários para a população. Dai a pretensão posta nesta ação de que os promovidos detalhem medidas que pretendem adotar num verdadeiro plano estratégico de vacinação.

Necessário ainda que, doravante, o Município priorize a aplicação de segunda dose como forma de equilibrar as metas de cobertura em face da que já foi alcançada para primeiras doses. Para tanto, faz-se necessário o apoio do Estado da Paraíba e principalmente da União com a remessa de vacinas coronavac e devido monitoramento de seus estoques no Estado.

Note-se que, embora tenha havido sinalização de intenção pela autoridade municipal perante o autor, em seguir as indicações acima realizadas, fato é que não houve nenhuma garantia efetiva de que tal promessa se concretizará, havendo, por outro lado, grave risco até mesmo de perda de eficácia das doses aplicadas caso não garantida a aplicação da segunda para todos os que a ela fazem jus, além dos demais riscos antes destacados (principalmente de contaminação em aglomerações). Sendo assim, mostra-se necessária ordem judicial que estimule a aderência dos gestores a uma mínima pauta de providências de prudência e eficiência.

2.7) DO CABIMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO

A Constituição Federal, ao prever a possibilidade de indenização por dano moral, não a restringe a casos de violação da esfera individual (art. 5º, V, CF/88). Em verdade, a legislação expressamente estabelece, através da Lei nº 7.347, a possibilidade de ajuizamento de ações de responsabilidade por danos morais causados a interesse coletivo (art. 1º, IV).

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Em suma, o dano moral coletivo diz respeito ao resultado de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, a partir do momento no qual a conduta agride, de modo ilegal ou intolerável, seus valores normativos fundamentais, gerando repulsa e indignação na consciência coletiva. Como indicado pelo dispositivo supra, a indenização pelo referido tipo de dano detém caráter de sanção pecuniária decorrente, de forma direta e objetiva, da violação de direitos coletivos ou difusos.

No entanto, é relevante destacar que o dano moral extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade sem dela exigir dor, repulsa, indignação tal qual fosse um indivíduo isolado. Em síntese, são os elementos da violação de direito transindividual de ordem coletiva e dos abalos negativos a valores ou à moral de uma sociedade que dão ensejo à figura do dano moral coletivo. Destaque-se que, em hipótese de processo coletivo, a referida espécie de dano moral não é atrelada aos direitos de personalidade, ensejando o destaque ao seu caráter punitivo e pedagógico, desestimulando o violador a incorrer outra vez em sua conduta.

No presente caso, mostra-se evidente a configuração do dano moral coletivo. Decerto, o conjunto de violações aos princípios da Administração Pública e ao Direito à Saúde outrora elencadas dão fundamento ao entendimento de que os promovidos, ao atuarem de modo equivocado e ineficiente frente às suas obrigações, abalaram o aspecto moral coletivo da sociedade local.

Não levemente se evocou o princípio da dignidade humana para demonstrar a infeliz circunstância da qual se trata, sendo forçoso destacar também os excessivos sentimentos de indignação e constrangimento, facilmente perceptíveis a partir da análise dos fatos e das notícias jornalísticas pertinentes. Ademais, trazendo à tona a aglomeração causada e conseqüente aumento do risco de contaminação, é também inegável o estado de periculosidade gerado a cada um dos cidadãos – bem como a seus respectivos familiares por tamanha desorganização em termos de gestão e logística.

Em menção ao julgamento do REsp 1.586.515, o STJ destrinchou as três funções do instituto ora invocado, sendo eles: 1) proporcionar reparação indireta à lesão de um direito extrapatrimonial essencial da coletividade; 2) sancionar o ofensor; e 3) inibir condutas ofensivas a esses direitos transindividuais. Acrescente-se ser do entendimento da mesma corte que se trata de dano *in re ipsa*, vale dizer, presumido e independente de prova de prejuízo específico.

No caso em tela, observa-se que as condutas dos promovidos atingiram frontalmente a credibilidade e imagem das instituições de saúde pública ao tempo em que também geraram risco efetivo de contaminação para o público em situação de revolta e aglomeração. Acrescente-se ainda o risco verificado de perda de eficácia das primeiras doses já aplicada com a postergação da aplicação das segundas doses cabíveis, em razão de planejamento equivocado dos gestores. Patente portanto a caracterização do tipo de dano reconhecido pela doutrina e jurisprudência como sendo de natureza moral e coletiva.

Diante da fundamentação em pauta, há expectativa de que o Poder Judiciário profira decisão em conformidade à postulação de indenização por dano moral coletivo, levando em conta os efeitos gerados pela conduta legal e moralmente infringente à saúde pública. Para tal finalidade, os autores promovem a responsabilização quantificada no montante mínimo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sujeito à oportuna avaliação mais precisa frente aos lamentáveis fatos destacados (e outros similares que tenham ocorrido e venham a ser confirmados ao longo da

instrução).

2.8) DO CABIMENTO DA TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA

A antecipação provisória dos efeitos da tutela definitiva – ou simplesmente “tutela provisória” - tem por finalidade garantir maior efetividade à jurisdição, redistribuindo o ônus do tempo do processo entre as partes. Qualquer tutela definitiva pode ser concedida provisoriamente, de modo que é possível antecipar provisoriamente a satisfação ou a cautela do direito afirmado, inclusive na tramitação de recurso como o agravo de instrumento.

O art. 12 da Lei n. 7.347/85 prevê que o juiz poderá conceder a antecipação liminar dos efeitos da tutela final, desde que constatada a presença de dois pressupostos: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*. A previsão tem igual guarida no Código de Processo Civil, na tutela provisória de urgência, prevista no art. 300, em caráter antecedente ou incidental:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso, o requisito do *fumus boni iuris* restou exaustivamente demonstrado ao longo desta peça, destacando-se que a situação de tumulto e aglomeração constatada no processo de vacinação no Município de João Pessoa revelou-se incontroversa, tendo inclusive os gestores de diversas falhas no processo de planejamento e organização.

Note-se que, embora os gestores procurem imputar parte da culpa ao comportamento assumido pela própria população atingida, deve-se ponderar que tal argumento não se mostra adequado posto que existem diversas estratégias que deveriam ter sido utilizadas para prevenir esse tipo de comportamento, conforme variados instrumentos, desde comunicação eficiente até ordenação adequada no momento do evento.

Por outro lado, no aspecto jurídico, não há nenhuma dúvida de que a referida situação configurou violação a diversos princípios e regras de regência, acima apontados, sendo dever do poder público impedir principalmente a ocorrência de aglomerações em plena pandemia, notadamente envolvendo o público mais vulnerável à pandemia (como idosos e portadores de comorbidades). As próprias regras sanitárias impostas pelo Estado e Município em seus decretos de suspensão das atividades para conter a propagação da doença, foram violadas.

Ademais, a insuficiência de imunizante e a consequente paralização da vacinação de segunda dose em diversos Municípios é fato público e notório e amplamente divulgado pela imprensa e pelos sites oficiais dos entes públicos.

Fica assim demonstrada a consistência da pretensão coletiva ora deduzida fundada no direito fundamental à saúde em tela (conforme base jurídica amplamente exposta a partir de normas constitucionais, legais e infralegais elencadas acima, bem como de jurisprudência tranquila), impondo-se a sua concretização, inclusive por meio de tutela provisória, sob pena de esvaziamento do referido direito. Afinal, está o Poder Judiciário incumbido de garantir tempestivamente tal efetivação, conforme já sinalizado pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

“Qualificar um dado direito como fundamental não significa apenas atribuir-lhe uma importância meramente retórica, destituída de qualquer conseqüência jurídica. Pelo contrário, a constitucionalização do direito à saúde acarretou um aumento formal e material de sua força normativa, com inúmeras conseqüências práticas daí advindas, sobretudo no que se refere à sua efetividade, aqui considerada como a materialização da norma no mundo dos fatos, a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social, a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.”².

O *periculum in mora*, por sua vez, nas circunstâncias ora enfrentado, é notório, e decorre do risco da ocorrência de sequelas irreversíveis à saúde ou mesmo de perda da própria vida no caso das pessoas que podem ter o ciclo de imunização não concluído. No caso presente, o risco à vida e à saúde dos pacientes do Sistema Único de Saúde na Paraíba configura perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e ainda risco ao resultado útil do processo, tudo a reclamar a imediata a regularização das doses de vacina contra Covid-19. Os documentos científicos formais que comprovam as que a eficácia da imunização depende das duas doses, esclarecem que:

Voto anvisa: (...) Após toda a contextualização relacionada aos pedidos de autorização de uso emergencial das vacinas contra a Covid-19, repiso que os especialistas acreditam que a vacinação no enfrentamento à COVID-19 pode ajudar a evitar a proliferação da doença, bem como os seus danos graves à saúde. Os especialistas divergem quanto ao risco em prolongar o intervalo entre as doses, alguns defendem que aumentar o intervalo pode acelerar o surgimento de cepas mutantes ou criar um pool de pessoas subimunes que podem ter anticorpos suficientes para retardar o vírus e evitar o desenvolvimento de sintomas. Entretanto, no campo da atuação regulatória, temos que não há estudos e dados suficientes para afirmar que os

2 BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 3. ed. São Paulo: Renovar, 1996, p. 83.

benefícios de ampliar o intervalo das doses da vacina Coronavac, estabelecido na bula, superam os riscos. Assim, no contexto do princípio da precaução, o melhor cenário é ampliar o acesso ao maior número de vacinas e manter os intervalos de dose estabelecidos em bula.

Bula: (...) 8. POSOLOGIA E MODO DE USAR
Posologia: Cada dose de 0,5 mL da vacina adsorvida covid-19 (inativada) contém 600 SU de antígeno do vírus inativado SARS-CoV-2. Modo de usar: O esquema de imunização é de 2 doses de 0,5 mL com intervalo de 2-4 semanas entre as doses.

Como se vê, todos os requisitos legalmente exigidos para o deferimento da antecipação do provimento jurisdicional encontram-se presentes, motivo pelo qual se requer a concessão de tutela provisória. Reafirma-se que a concessão da medida liminar consta do artigo 12 da Lei n. 7.347/85, segundo o qual poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. Lado outro, o art. 2º da Lei n. 8.437/92 menciona a necessidade de oitiva do representante legal da pessoa jurídica de direito público antes da concessão da tutela de urgência em caráter liminar, nas ações civis públicas. Contudo, a jurisprudência tem afastado a exigência de oitiva prévia diante da possibilidade de graves danos decorrentes da demora no cumprimento da liminar, uma vez observada a referida norma. Vejamos (grifos nossos):

AGRAVO DE INSTRUMENTO – ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REFORMA EM REDE DE DRENAGEM – RISCO DE DESMORONAMENTO – LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO – LIMINAR CONCEDIDA SEM A OITIVA DO ENTE PÚBLICO – POSSIBILIDADE - EXCEPCIONALIDADE AO ART. 2º DA LEI 8.437/1992 – RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. - **"O entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça permite, excepcionalmente, em especial para resguardar bens maiores, a possibilidade de concessão de liminar, sem prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público, quando presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública."** (AgRg no AREsp 580269 / SE, Relator (a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130), Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 06/11/2014, Data da Publicação/Fonte DJe 17/11/2014)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR CONCEDIDA, EXCEPCIONALMENTE, SEM OITIVA PRÉVIA DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. ART. 2º

DA LEI N. 8.437/1992. POSSIBILIDADE. SÚMULA 83/STJ. 1. Cinge-se a controvérsia dos autos se é possível a concessão de liminar, sem oitiva prévia do município, nos casos de ação civil pública. **2. O entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça permite, excepcionalmente, em especial para resguardar bens maiores, a possibilidade de concessão de liminar, sem prévia oitiva da pessoa jurídica de direito público, quando presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública.** Precedentes. AgRg no REsp 1.372.950/PB, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA; AgRg no Ag 1.314.453/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA; REsp 1.018.614/PR, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA; REsp 439.833/SP, Rel. Min. DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA. 3. A iterativa jurisprudência desta Corte é no sentido de que, para analisar os critérios adotados pela instância ordinária que ensejaram a concessão ou não da liminar ou da antecipação dos efeitos da tutela, é necessário o reexame dos elementos probatórios, o que não é possível em recurso especial, dado o óbice da Súmula 7 desta Corte. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no AREsp: 580269 SE 2014/0231638-3, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 06/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/11/2014)

Nessa linha, necessária se faz a concessão de liminar sem oitiva prévia dos demandados, ou, caso se entenda imprescindível tal oitiva, que seja reduzido o prazo em tela para 24h no máximo.

2.9) DO CABIMENTO DE COMINAÇÃO DE MULTA COMO TUTELA INIBITÓRIA

É a partir da Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 5º, inciso XXXV, que se busca a concessão de tutela inibitória. Com efeito, a mencionada norma determina que a lei não irá excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Em consonância, também é válido conferir destaque à Lei nº 7.347/85, que, em seu art 11, estabelece que na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará a execução específica da obrigação. Leia-se o dispositivo na íntegra:

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da

atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Reconhecida a grave falta no exercício de poder dever dos promovidos, também se mostra aplicável ao caso o Código de Processo Civil, em seu artigo 497, que assim dispõe:

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

Ainda acerca do referido Código, tratando-se mais especificamente da possibilidade de fixação de multa cominatória, complementa a seguinte norma:

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a **imposição de multa**, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial. (*grifamos*)

Nesse sentido, deve-se ponderar que, embora tenha sido sinalizado pelo Município de João Pessoa perante o Ministério Público a intenção de adotar providências efetivas para impedir que situações acima referidas se repitam, fato é que não houve maiores detalhamentos sobre como será a nova estratégia a ser adotada para tanto. Por outro lado, mostra-se necessário, diante da gravidade dos fatos em tela, chamar-se maior atenção do gestor para o efetivo compromisso que deve ter com a eficiência do processo de vacinação.

Cabível portanto que seja cominada multa de caráter inibitório para o Município de João Pessoa e para a empresa promovida, uma vez que o primeiro atribui a segunda parte significativa da responsabilidade pelos tumultos ocorridos, tendo em vista as falhas ocorridas no programa informatizado disponibilizado por aplicativo, ao lado da própria concepção da estratégia adotada para atendimento da população.

Importante destacar como cabível também é, em nome da eficácia do *decisum* e da relevância do tema discutido, a fixação de multa pessoal ao agente público responsável pela condução da máquina administrativa. Naturalmente, posto que o serviço não correspondeu ao seu funcionamento ideal, há parcela de culpa e deve ser responsabilizado em caso de inércia frente ao mandamento judicial. Assim, tem-se o seguinte precedente:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - CONSTITUCIONAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA -SAÚDE - DISPENSAÇÃO - OFENSA DIRETA AO ART. 196, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - MULTA POR DESCUMPRIMENTO POSSIBILIDADE - RESPONSABILIDADE PESSOAL DO REPRESENTANTE DO ENTE PÚBLICO - POSSIBILIDADE. 1. A responsabilidade pela concretização do direito à saúde assegurado pelo art. 196, da Constituição Federal, é solidária entre os entes federativos. 2. Na imposição da obrigação de fazer determinada, a cominação de penalidade não só é possível como necessária, em face da urgência e da imprescindibilidade da obrigação. **3. Em sendo a multa diária um meio coercitivo para assegurar que o ente público (pessoa jurídica) cumpra a obrigação que lhe fora imposta, é possível que a penalidade se dirija ao seu próprio representante (pessoa física), priorizando-se, assim, a efetividade da tutela jurisdicional, tendo em vista que, se o Poder Público descumpra o comando jurisdicional, em verdade é o seu agente que deixa de obedecer à ordem judicial.** (STJ - REsp: 1651080 MG 2017/0019966-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 03/04/2017) (grifamos)

Insta ressaltar ainda que o art. 5º do CPC, ao estabelecer que todos os sujeitos do processo devem atuar com boa-fé, acaba por instituir deveres jurídicos a todos aqueles que integram a relação judicial. Nesse sentido, é cediço que parte dessas obrigações se encontram dispostas no art. 77 do mesmo diploma processual, destacando-se, para o contexto ora delineado, os deveres relativos ao cumprimento com exatidão das decisões jurisdicionais e à não criação embaraços à sua efetivação (art. 77, IV, CPC), os quais, quando não observados, ensejarão o reconhecimento de ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta (art. 77, § 2º, CPC).

Em síntese, a tutela inibitória é aquela, com olhares ao futuro e de natureza preventiva, dotada do escopo de impedir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito. Trata-se de instrumento cabível para prevenir ocorrências de caráter grave, como as ora debatidas, cujas consequências sequer comportariam exata reparação posterior, razão pela qual exigem maior empenho na sua prevenção.

À vista disso, conforme a fundamentação exposta e com base na

compreensão de que devem ser utilizados todos os meios processuais cabíveis para fins de alcance da tutela específica pretendida, os promoventes postulam desde logo a aplicação de multa aos promovidos réus e gestores públicos envolvidos, como forma de garantir que não se repetirão cenas como as retratadas nestes autos, em prejuízo de cidadãos e da saúde pública.

Embora se reconheça as dificuldades inerentes à organização de um processo de vacinação em massa com escassez de doses, como o atualmente em curso, também se deve ponderar que situações de desorganização e risco para a população, como antes retratado, **exorbitam a margem admissível de equívocos e falhas por parte dos gestores públicos**, de modo que devem evitadas mediante medidas eficazes de planejamento e controle.

III) DO PEDIDO

Ante o exposto, os autores requerem que seja determinado **liminarmente**, sem oitiva prévia dos promovidos ou, caso se entenda necessária tal providência, após prazo máximo de 24h para tanto:

1) Ao Município de João Pessoa/PB:

1.a) Que apresente plano de retomada da vacinação especificando-se todas as medidas adotadas para evitar novas ocorrências como as retratadas nos autos (ajustes do APP utilizado, aumento do número de lugares de vacinação, aumento do número de servidores envolvidos, estratégia de comunicação a ser dirigida ao público, reserva de vacinas para segunda dose -especificando estoques disponíveis e metas a serem buscadas – e formas de monitoramento e prevenção de ocorrências, dentre outros);

1.b) Que realize exclusivamente aplicação de segundas doses da vacina Coronavac até que atinja no mínimo 85% da cobertura vacinação em relação as primeiras doses, de modo a garantir que não haja prejuízo ao ciclo completo de imunização de quem já recebeu a primeira dose;

2) ao Estado da Paraíba: que publicize critérios de distribuição de doses entre os municípios do Estado por ocasião de cada remessa efetivada pelo Ministério da Saúde e promova o monitoramento da oferta de segundas doses para todos os cidadãos já atendidos com a primeira no Estado, assessorando municípios para se evitar que haja prejuízo pela falta de adequada reserva;

3) à União:

3.a) Que adote medidas imediatas para garantir que cidadãos paraibanos não tenham prejudicada a aplicação da segunda dose de vacinas no prazo contemplado nas respectivas bulas, adotando incremento ou exclusividade de doses de coronovac nas próximas remessas de vacinas dentro do quantitativo já estabelecido para o Estado (a serem destinadas especificamente ao atendimento de segundas doses);

3.b) Que promova a obrigatoriedade de reserva de segunda dose para garantir sua aplicação a todos os já contemplados com a primeira ou -alternativamente- a criação de fundo de vacinas para atender casos como o da Paraíba em que houver risco de prejuízo aos cidadãos pelo atraso na aplicação da segunda dose de quaisquer das vacinas aplicadas, ou outras medidas que se entenda cabível para impedir tal prejuízo;

4) A todos os demandados: que lhes seja desde logo cominada multa em caráter inibitório, aos entes promovidos e respectivos gestores, visando o desestímulo a reiteração de condutas que resultem em acontecimentos retratados na presente peça (aglomeração, filas de longa duração, falta de informação adequada e risco de comprometimento da segunda dose por falta de estoques suficientes) no montante mínimo de: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para o Município, Estado da Paraíba e União e a empresa promovida; R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para o Prefeito de João Pessoa e Governador do Estado da Paraíba; e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para os Secretários de Saúde Municipal e Estadual de Saúde e Secretário de Logística do Ministério da Saúde.

Requer-se ainda que o processo siga regular tramitação, sendo citados os promovidos para, querendo, contestarem a presente ação;

Requer-se enfim que seja julgada procedente a presente ação, confirmando-se os pedidos liminares acima referidos e condenando-se os promovidos ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em valor mínimo de R\$ 500.000 (quinhentos mil reais).

Tendo em vista a natureza da questão, sendo possível autocomposição ao menos parcial, a intimação dos demandados para ato judicial específico, após apreciação do pedido liminar.

Protesta pela produção de todos os meios de prova admitidos em direito, em especial, prova testemunhal e juntada posterior de documentos, inclusive mídias digitais, especialmente relatório a ser produzido pela CGU, conforme acima destacado.

Dar-se à causa o valor de R\$ 500.000 (quinhentos mil reais).

João Pessoa/PB, data da assinatura eletrônica.

JOVANA MARIA SILVA TABOSA
Promotora de Justiça

JOSÉ GUILHERME FERRAZ DA COSTA
Procurador da República

JANAINA ANDRADE DE SOUSA
Procuradora da República

DJALMA GUSMÃO FEITOSA
Procurador da República

MARCOS ALEXANDRE B. W. DE QUEIROGA
Procurador da República

SÉRGIO R. P. DE CASTRO PINTO
Procurador da República

RENAN PAES FÉLIX
Procurador da República