



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

CONCLUSÃO

Em 15 de abril de 2016, faço os presentes autos conclusos ao MM. Juiz Federal, Dr. ALEXANDRE SORMANI.

Téc. Judiciário – RF 4239

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
Processo nº 0001587-76.2016.403.6111
Autor: MUNICÍPIO DE QUINTANA
Ré: UNIÃO FEDERAL

REGISTRO Nº 125/2016

Vistos. **Chamo o feito à conclusão.**

Trata-se de ação civil pública promovida pelo Município de Quintana em desfavor da União Federal, com o objetivo de compelir a ré a fornecer 6437 (seis mil, quatrocentas e trinta e sete) doses de vacina contra os vírus Influenza A (H1N1 e H3N2) e B, quantidade suficiente para a imunização de toda a população quintanense.

Aduz o Município-autor, em amparo à sua pretensão, que nos dias oito e dez de abril p.p. vieram a óbito dois cidadãos quintanenses, com doze e trinta e dois anos de idade respectivamente, em decorrência de síndrome respiratória aguda grave, tendo ambos



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

apresentado sintomas clássicos das complicações ensejadas pelo vírus Influenza A.

Logo após a notícia do primeiro óbito – menor com doze anos de idade –, a Secretaria Municipal de Saúde buscou junto ao Ministério da Saúde e ao Governo do Estado de São Paulo o fornecimento de doses da vacina para imunização da população ou a antecipação da Campanha Nacional de Imunização, com início previsto para 30 de abril do corrente. Entretanto, nenhuma proposta foi formulada pelos aludidos órgãos, sendo descartada, de outra volta, a hipótese de imunização de todos os munícipes.

Salienta que grande parte da população residente no Município encontra-se excluída do Programa Nacional de Imunização, elaborada pelo Ministério da Saúde, sendo que apenas as crianças de zero a cinco anos, idosos com mais de sessenta anos, gestantes e portadores de doenças crônicas são contemplados pelo acesso gratuito à vacinação.

Invocando o direito de acesso à saúde, insculpido no artigo 196, da Constituição Federal, sustenta que as medidas preventivas devem albergar toda a população. Em reforço à sua tese, argumenta que as duas fatalidades às quais se aludiu vitimaram munícipes alijados da proteção do Programa Nacional de Imunização.

Em âmbito de tutela provisória, pede a entrega imediata das 6437 (seis mil, quatrocentas e trinta e sete) doses da vacina



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

trivalente, com a estipulação de multa moratória, no importe de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento. A título de caução, oferece o Município-autor as cotas do FPM – Fundo de Participação dos Municípios a que faz jus.

À inicial, juntou instrumento de procuração e outros documentos (fls. **14/73**).

Determinada a abertura de vistas ao Ministério Público Federal, em observância ao disposto no artigo 5º, par. único, da Lei 7.347/85, pugnou o I. representante do *Parquet* Federal pela oitiva da União acerca do pedido liminar formulado, reclamando, ao depois, nova oportunidade para manifestação (fls. **76**).

Deferida a cota ministerial, e diante do que dispõe o art. 2º da Lei nº 8.437/92, foi assinado o prazo de 72 (setenta e duas) horas para manifestação da União (fls. **78**).

Intimada em 12/04/2016 (fls. **79**), manifestou-se a União às fls. **80/107** sustentando, de início, a impossibilidade de concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, invocando o disposto no artigo 1º, da Lei 9.494/97, e artigo 1º, da Lei 8.437/92. Argumenta, nesse aspecto, que o provimento antecipatório postulado é de natureza satisfativa e que esgota, no todo, o objeto da ação – hipótese vedada pelo artigo 1º, § 3º, da Lei 8.437/92.



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Acresce, ainda no que concerne à impossibilidade de concessão da antecipação da tutela rogada, que o artigo 496, I, do Novo CPC, determina a necessidade de submissão de sentenças proferidas contra União ao reexame obrigatório, não produzindo qualquer efeito enquanto não confirmadas pelo Tribunal. Assim, no seu entender, as decisões de natureza interlocutória, com maior razão, também dependeriam de confirmação pelo Tribunal.

Quanto ao objeto da tutela de urgência, aduz a União que o Município-autor não trouxe qualquer informação acerca da capacidade operacional dos serviços de saúde para promoverem a vacinação de toda a população, presenciando risco de aquisição de doses da vacina que não serão utilizadas, com desperdício de verba pública em saúde.

Defende, ainda, que não existe fundamento técnico para deferimento do pedido liminar formulado, o que representaria, de todo modo, discriminação aos indivíduos de outras regiões do país, integrantes do grupo de risco. Nesse ponto, afirma que a possibilidade de complicação e óbito aumenta quando há incidência de um fator de risco, reputando desprovidos de verossimilhança os argumentos expendidos pela parte autora para ampliação dos grupos alvos da vacinação.

Salienta que, nos casos de óbito relatados na inicial, não foi efetivamente comprovada a relação das mortes com a infecção pelos vírus Influenza, eis que a síndrome respiratória aguda grave pode



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

decorrer de infecção por outros agentes. Desse modo, entende precipitada a expansão e antecipação da campanha de vacinação, baseadas na premissa não demonstrada de óbitos decorrentes do vírus Influenza.

Argumenta a União que a antecipação da campanha de vacinação poderá significar a antecipação dos efeitos da imunização pretendida para o ano seguinte, podendo gerar uma precocidade de surto e implicar, com isso, grave ameaça à saúde pública.

Prossegue, relatando que a política pública formulada pela União com vistas à prevenção da Influenza A e B lastreia-se em orientações especializadas, traçadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Pan-Americana (OPAS), elegendo para imunização os grupos de maior risco de vida quando infectados pelo vírus. Assim, demandas dessa natureza, desprovidas de qualquer manifestação técnico-científica, conduzem à deficiência de programação e comprometem o objetivo almejado pela campanha (vacinação das pessoas mais vulneráveis).

Assevera a ré que a estratégia definida pelo Ministério da Saúde repousa no âmbito do mérito administrativo, não podendo ser objeto de modificação por determinação judicial, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes (artigo 2º, da Constituição Federal). Especificamente na área de saúde, as escolhas do administrador baseiam-se em restrições de ordem financeira, impondo-se o



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

estabelecimento de critérios de alocação de recursos considerando, nesse desiderato, toda a coletividade.

Por fim, cita precedentes jurisprudenciais que robustecem a legitimidade e razoabilidade do cronograma estabelecido pelo Ministério da Saúde para vacinação contra o vírus da gripe H1N1.

Esteada nessas razões, pugna pelo indeferimento dos pedidos antecipatórios formulados na exordial. Juntou documentos (fls. **108/134**).

É a síntese do necessário. **DECIDO.**

De início, consigno que a oportunidade concedida ao Ministério Público Federal baseou-se no disposto no artigo 5º, §1º, da Lei 7.347/85, porquanto poderia o *parquet* aditar a petição inicial ou, inclusive, fazer-se incluir na lide. Entretanto, o ente ministerial apenas requereu a oitiva da União para apreciação da liminar. Porém, a urgência que o caso requer, impede que tenha demorada apreciação, sob risco de perder efeito, porque a data prevista pelo calendário de vacinação, se por acaso cumprida, será iniciada no próximo dia 30 de abril. Desta feita, justifica-se chamar o feito à conclusão para o fito de apreciar o pedido de liminar e, assim, o Ministério Público Federal terá a vista dos autos posteriormente (conforme quota de fl. 76).

Superado isso, observo que o pedido dinamizado no presente feito tem por escopo de forma clara a aplicação do princípio



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

constitucional da eficiência na gestão pública da saúde. Não há, ainda, que se falar de inexecução a tutela pretendida, escorada em ausência de demonstração de capacidade operacional dos serviços de saúde para promoção da vacinação. Eventuais obstáculos práticos à execução não podem impedir a apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça de lesão a direitos, sob pena de ofensa ao disposto no princípio da inafastabilidade da jurisdição, artigo 5º, XXXV, CF.

A questão concernente à possibilidade de concessão de liminares em desfavor da Fazenda Pública, preconizada no artigo 1º, da Lei 9.494/97, e artigo 1º, da Lei 8.437/92, já se encontra superada pela jurisprudência no que concerne a assuntos relativos a causas de natureza previdenciária.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. PENSÃO POR MORTE. POSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO ART. 2º-B DA LEI 9.494/97. SÚMULA 729/STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao art. 535 do CPC.

2. A jurisprudência desta Corte está consolidada quanto à inexistência de vedação legal à concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública nas causas de natureza previdenciária, como ocorre na espécie.



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

3. *Ressalte-se que a Corte a quo, ainda que em juízo perfunctório, constatou que os documentos carreados aos autos confirmam a dependência econômica da autora (fls. 82). A inversão do julgado quanto ao ponto demandaria a análise do contexto fático-probatório dos autos, medida vedada ante o óbice contido na Súmula 7/STJ.*

4. *Agravo Regimental desprovido.*

(AgRg no REsp 1236654/PI, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2016, DJe 04/03/2016 – g.n.)

Mutatis mutandis, idêntica interpretação deve ser dada às questões relativas aos serviços essenciais de saúde, por conta da prevalência desse direito sobre o contraditório pleno.

Observe-se ainda, que como relatado nas informações, a exigência de reexame necessário em condenações da Fazenda Pública, além de não ser um princípio de natureza absoluta – eis que há exceção à regra no §3º do artigo 496 do Novo CPC; essa exigência não se aplica às decisões de tutela de urgência, sob pena de suprimir o princípio já tratado da inafastabilidade da jurisdição.

O pedido de liminar pode ser dividido em dois subpedidos: (i) a imediata imunização da influenza A (H1N1, H3N2) e B; isto é, antes da data fixada na campanha nacional e (ii) a imunização de toda a população de Quintana.

A urgência justifica-se, assim, pela data fixada para o início da campanha nacional, de modo que a demora na prestação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

jurisdicional fará perder objeto dessa parte do pedido. Razão pela qual, mesmo que outros réus ingressem na lide, não há justificativa para obstar a análise da liminar, em que pese o disposto no artigo 2º da Lei 8.437/92, o que não prevalece diante do supracitado princípio da inafastabilidade da jurisdição, exposta no artigo 5º, XXXV, da CF.

Pois bem, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal a prestação dos serviços de saúde é um dever do Estado, isto implica em considerar que **todos** os entes políticos e federados detêm a responsabilidade nas ações de serviços de saúde, como demonstram os demais dispositivos constitucionais dos artigos 197 a 200.

Neste diapasão, a Lei nº 8.080/90, dispõe em seu artigo 4º que: *O conjunto de ações e serviços de saúde, **prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS)***. Em outras palavras, envolve na prestação dos serviços de saúde a União, os Estados e os **municípios**. Desta feita, é inegável que o autor desta ação também é corresponsável pela prestação do serviço de saúde no seu âmbito local.

Obviamente as ações de saúde aqui retratadas não englobam apenas os serviços médicos e farmacêuticos, mas também a imunização da população por intermédio do fornecimento de vacinas gratuitas à população.



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Aliás, a Constituição Federal estabelece como competência administrativa dos municípios o desempenho de serviços públicos e de utilidade pública de interesse local (art. 30, incisos V e VII, da CF):

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Em outras palavras é do município a responsabilidade na prestação do serviço público de saúde à sua população local. Deve contar, sim, com a cooperação técnica e financeira da **União** e do **Estado**, mas a cooperação não exclui a responsabilidade municipal, apenas a torna solidária.

Neste ponto, a já mencionada lei federal dispõe nos seus artigos 15 e 18, conforme os seguintes trechos:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

I - definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde;

II - administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

III - acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

IV - organização e coordenação do sistema de informação de saúde;

V - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde;

VI - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade para promoção da saúde do trabalhador;

VII - participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na proteção e recuperação do meio ambiente;

VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde;

IX - participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde;

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

XI - elaboração de normas para regular as atividades de serviços privados de saúde, tendo em vista a sua relevância pública;

XII - realização de operações externas de natureza financeira de interesse da saúde, autorizadas pelo Senado Federal;

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

XIV - implementar o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XV - propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;

XVI - elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde;

XVII - promover articulação com os órgãos de fiscalização do exercício profissional e outras entidades representativas da sociedade civil para a definição e controle dos padrões éticos para pesquisa, ações e serviços de saúde;



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

XVIII - promover a articulação da política e dos planos de saúde;

XIX - realizar pesquisas e estudos na área de saúde;

XX - definir as instâncias e mecanismos de controle e fiscalização inerentes ao poder de polícia sanitária;

XXI - fomentar, coordenar e executar programas e projetos estratégicos e de atendimento emergencial.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; e

e) de saúde do trabalhador;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Em outras palavras, caso o Ministério Público ou eventual munícipe buscasse a tutela jurisdicional, o município, ora autor, seria possivelmente um dos litisconsortes passivos para a prestação de serviço público de saúde de interesse local.

A jurisprudência tem firmado entendimento, em especial no que toca à entrega de medicamentos, que os municípios são corresponsáveis solidários na prestação de serviços de saúde. Confira-se (g.n.):

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. OFENSA AO ART. 557 DO CPC. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO.

1. *"A superveniente confirmação de decisum singular de relator pelo órgão colegiado supera eventual violação do art. 557 do Código de Processo Civil" (AgRg no REsp 1556908/DF, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, DJe 05/11/2015).*

2. *"Este Superior Tribunal de Justiça tem firmada a jurisprudência de que o funcionamento do Sistema Único de Saúde é de responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios,*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

de modo que qualquer um desses Entes tem legitimidade ad causam para figurar no polo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso a medicamentos para tratamento de problema de saúde" (AgRg no AREsp 712.992/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/09/2015, DJe 23/09/2015).

3. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que "relativamente à execução e prestação direta dos serviços, a Lei atribuiu aos Municípios essa responsabilidade (art. 18, incisos I, IV e V, da Lei n.º 8.080/90), compatibilizando o Sistema, no particular, com o estabelecido pela Constituição no seu artigo 30, VII: "Compete aos Municípios (...) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população" (AgRg no REsp 888.975/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2007, DJ 22/10/2007).

4. Saber se houve ou não repasse de verbas públicas requer o exame de matéria fática, providência vedada no recurso especial pela Súmula 7/STJ.

5. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no AREsp 596.262/MG, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 02/12/2015)

E, no que toca ao fornecimento de vacinas para o combate do vírus influenza A, nossa Corte Regional já admitiu como responsável para integrar o polo passivo o **município**.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INÉPCIA DA INICIAL. INOVAÇÃO DA LIDE. CAMPANHA DE VACINAÇÃO. VÍRUS INFLUENZA A - H1N1.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

MUNICÍPIO DE SANTOS/SP. CRIANÇAS MAIORES DE 2 ANOS E ADOLESCENTES. ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL MANTIDA. FUNDAMENTOS TÉCNICOS.

1. *Trata-se de apelação e remessa oficial, tida por submetida, em face de sentença de improcedência da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo para que o Município de Santos vacine todas as crianças ou adolescentes contra o vírus influenza A "H1N1".*

2. *Primeiramente, rejeito a preliminar de inépcia da inicial, suscitada em contrarrazões pelo Município de Santos, porquanto a pretensão dos apelantes, relacionada à possibilidade de controle do ato de governo pela via judicial, não encontra óbice no âmbito do Poder Judiciário, principalmente diante do princípio insculpido no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.*

3. *Por outro lado, em relação à apelação, dela não conheço quanto ao pedido de extensão do período de vacinação às crianças e aos adolescentes, ou seja, para os próximos anos, até que se dizime a pandemia e o risco à saúde pública, pois a matéria não foi objeto da inicial nem da sentença proferida, estando o recurso, neste ponto, a inovar a lide, com dissociação de suas razões em face da controvérsia dirimida.*

4. *No mérito, cumpre destacar que os grupos prioritários à campanha de vacinação do vírus influenza A H1N1, objeto desta ação, foram definidos no Programa Nacional de Imunizações, elaborado pelo Departamento de Vigilância Epidemiológica, da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Ministério da Saúde.*

5. *A definição dos grupos prioritários a serem vacinados não decorreu de resolução unilateral da União, mas, sim, de vários estudos técnicos realizados no âmbito da OMS - Organização Mundial de Saúde, sem infringência, portanto, à Constituição Federal ou à legislação ordinária, consoante revela, inclusive, a decisão*



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

proferida no mandado de segurança 15.161, Rel. Min. CASTRO MEIRA, publicada em 04/05/2010.

6. A definição de tal estratégia, embasada em estudos científicos, não pode servir de base para imputar à União a pecha de desamparo às crianças e aos adolescentes, notadamente quando se sabe da existência de várias outras políticas sociais públicas dirigidas não só à própria saúde de tal grupo social, mas, igualmente, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer etc, em consonância, portanto, ao princípio da prioridade conferido pelo parágrafo único, do artigo 4º, do ECA, e ao princípio da dignidade humana.

7. A Procuradoria Regional da República da 3ª Região não discrepou de tal entendimento.

8. Diante dos fundamentos supramencionados, mantém-se a sentença tal como proferida, prejudicadas as análises da solidariedade entre os entes federados (União, Estados, DF, e Municípios), e da descentralização do Sistema Único de Saúde.

9. Apelação parcialmente conhecida, e desprovida, e remessa oficial, tida por submetida, desprovida.

(TRF 3ª Região, TERCEIRA TURMA, AC 0004390-63.2010.4.03.6104, Rel. JUIZ CONVOCADO ROBERTO JEUKEN, julgado em 02/05/2013, e-DJF3 Judicial 1 DATA:10/05/2013)

Portanto, sendo responsável solidário, de fato pode ser responsabilizado pela imunização direta de sua população local. Uma vez cumprida a imunização, o município terá direito de regresso dos demais responsáveis solidários (União e Estado de São Paulo) quanto à parte que a cada um compete. Isso se justifica no disposto no artigo do 283 do CC:

Art. 283. O devedor que satisfaz a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos co-devedores a sua quota, dividindo-se igualmente por todos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os co-devedores.

Especificamente quanto ao vírus influenza A e B há uma peculiaridade, que decorre do Programa Nacional de Imunizações. A **União**, por intermédio do Ministério da Saúde, por meio da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações (CGPNI) lançou a 18ª Campanha Nacional de Vacinação contra a influenza (fl. 34). A responsabilidade do Ministério repousa na Lei 6.259/75, recepcionada pela Constituição Federal de 1.988, naquilo que não confrontar com as diretrizes nela estabelecidas – e acima expostas – da distribuição de responsabilidades no sistema de saúde (g.n):

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.



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Pois bem, essa campanha estabelece a participação de todos os entes da federação (União, Estados e Municípios), distribuindo a responsabilidade na seguinte forma, a exemplo do que ocorre com os medicamentos: os medicamentos e insumos são financiados e adquiridos pelo Ministério da Saúde que, por sua vez, são distribuídos aos Estados. Os Estados recebem os medicamentos e insumos, fazem o recebimento, armazenamento e a distribuição aos municípios que procedem à programação e à dispensação.¹ Logo, admitindo a mesma lógica do CESAF – Componente Estratégico de Assistência Farmacêutica, a programação da campanha nacional de vacinação, nos termos das diretrizes da responsabilidade solidária dos Municípios, Estados e União, deve se desenvolver da seguinte forma: o Ministério da Saúde financia e adquire as doses, distribui aos Estados e estes recebem, armazenam e distribuem aos Municípios que procedem à programação e imunização direta da população local.

Porém, como visto, esse esquema de trabalho e de distribuição de responsabilidade funciona para a vacinação das categorias populacionais eleitas como de risco, de modo que para essas categorias que fazem parte do Programa Nacional é de ser exigida da União e do Estado. Igualmente, a antecipação da vacinação em Quintana, por conta dos tristes casos de óbitos no município, ao menos para as categorias que fazem parte do Programa, é de ser exigida da União e do Estado.

¹ <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/1132-sctie-raiz/daf-raiz/cgafme/11-cgafme/11722-apresentacao>, visto em 15/04/2016.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Decorre desse raciocínio que o Estado de São Paulo deve ser incluído como litisconsorte passivo necessário.

Desta forma, a liminar prospera nesta parte. Considerando que a campanha terá início somente no dia **30 de abril** e, considerando os elementos constantes nos autos, situando o município de Quintana como sujeito ao risco endêmico da influenza, como inclusive atribuindo-se ao vírus possível causa de falecimento de duas pessoas (fls. 20/21), justifica-se a determinação para a **antecipação da vacinação no município**.

Decerto, a data fixada, atendendo à cronologia e ao planejamento estabelecido pelo Ministério da Saúde e das Secretarias Estaduais, justifica-se na necessidade prévia de organização que sempre deve comandar a Administração Pública. Porém, por força das situações emergenciais, em especial quanto a um direito tão relevante como o direito à saúde – de caráter fundamental e de origem direta no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) – justificadas pela situação que enfrenta o referido município – sumariamente demonstradas nos autos – cumpre-se determinar a antecipação da vacinação ao referido município.

É óbvio, ainda, que não há como se ter certeza ainda que o vírus foi a causa dos óbitos. Essa informação virá certamente após os estudos necessários que, em razão de sua demora, podem ser tardios para uma efetiva tutela à saúde.



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Lado outro, sustenta a União, por outro lado, que a pretensão deduzida na inicial afronta os princípios da separação dos Poderes e da reserva do possível.

É certo que o Poder Judiciário não pode invadir o mérito administrativo, sob pena de infringência ao princípio da separação dos Poderes (artigo 2º, CF). Mas não é menos certo que a outra face desse princípio – o da harmonia dos Poderes² – impõe ao Judiciário a fiscalização das condutas do Executivo que contrariem os ditames constitucionais e a lei. Se o mérito administrativo infringir direitos ou ameaçar direitos, compete ao Poder Judiciário tal apreciação (art. 5º, XXXV, CF).

Já advertia sobre o assunto o saudoso Hely Lopes Meirelles:

“Em tais atos (discricionários), desde que a lei confia à Administração a escolha e valoração dos motivos e do objeto, não cabe ao Judiciário rever os critérios adotados pelo administrador, porque não há padrões de legalidade para aferir essa situação.

*O que convém reter é que o mérito administrativo tem sentido próprio e diverso do mérito processual e só abrange os elementos não vinculados do ato da Administração, ou seja, aqueles que admitem uma valoração da eficiência, oportunidade, conveniência e justiça. **No mais, ainda que se trate de poder discricionário da Administração, o ato pode ser revisto e anulado pelo Judiciário, desde que, sob o rótulo de mérito administrativo, se aninhe qualquer ilegalidade resultante de abuso ou desvio de poder.**” (g.n.)³*

² Decorrente do sistema de freios e contra-pesos – “checks and balances”.

³ Direito Administrativo Brasileiro, 20ª. Edição, Malheiros, p.138.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

Na presente demanda invocam-se fundamentos constitucionais, consubstanciados no direito à saúde e, ainda, decorrentes do primado da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF), cujo elevado valor não se coaduna com as restrições agitadas pela ré.

A compreensão desse direito autoriza e determina a rejeição dos argumentos de discricionariedade do Poder Público e da separação dos Poderes.

Não há, ainda, que se falar de inexecuível a tutela pretendida, escorada em ausência de demonstração de capacidade operacional dos serviços de saúde para promoção da vacinação. Eventuais obstáculos práticos à execução não podem impedir a apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça de lesão a direitos, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 5º, XXXV, CF, como já dito.

Por fim, a antecipação de aproximadamente 15 dias - diante do curto espaço temporal - não gerará consequências maléficas à imunização da população brasileira, mas será de grande alento e salvaguarda à população do município autor.

De outra parte, a questão relativa à imunização das pessoas que não se enquadram nos **grupos eleitos da campanha**



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

nacional de vacinação⁴ exclusivamente aos habitantes de Quintana encontra, aparentemente, dois óbices. O primeiro é que estabelecer tratamento privilegiado aos referidos munícipes em detrimento de outros habitantes de outros municípios que respeitarão o Programa de Imunização, causa tratamento ofensivo ao princípio da isonomia (art. 5º CF). O segundo decorre do fato de que a escolha das categorias a se submeterem à vacinação não se trata de uma opção arbitrária do Ministério da Saúde. A definição dos grupos prioritários a serem vacinados não decorreu de resolução unilateral da União, mas sim de vários estudos técnicos realizados no âmbito da OMS - Organização Mundial de Saúde. O Colendo STJ, na lavra do eminente Ministro **CASTRO MEIRA**, em caso semelhante, estabeleceu o seguinte raciocínio, que cumpre, neste exame, adotar:

“(...) A estratégia de vacinação constitui política de governo, orientada em fóruns da Organização Mundial de Saúde, com base em dados técnicos que definiram os grupos de risco que devem ser preferencialmente imunizados, com o objetivo de minorar os efeitos de uma segunda onda da pandemia.

4. O discrimine estabelecido encontra-se plenamente justificado, porquanto os grupos que primeiro serão imunizados contra a gripe H1N1 são aqueles que têm maior propensão a serem contaminados, o que por si só, já é suficiente para afastar

⁴ Indivíduos com 60 anos de idade ou mais, crianças na faixa etária de seis meses a menores de cinco anos de idade (quatro anos, 11 meses e 29 dias), as gestantes, as puérperas (até 45 dias após o parto), os trabalhadores de saúde, os povos indígenas, os grupos portadores de doenças crônicas não transmissíveis e outras condições clínicas especiais, os adolescentes e jovens de 12 a 21 anos de idade sob medidas socioeducativas, a população privada de liberdade e os funcionários do sistema prisional.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

eventual debate sobre isonomia entre os cidadãos ou prevalência de outros estratos da sociedade.(...)"

(Trecho da decisão monocrática no MS 015161-DF (2010/0061370-1) impetrado em desfavor do Ministro da Saúde e da Secretária Estadual de Saúde do Estado do Paraná, em 28/04/2010, publicada em 04/05/2010)

Neste ponto, portanto, há de se acolher parte dos argumentos da União.

Porém, nesta análise provisória, própria da tutela de urgência, considerando que os casos de óbito atribuídos por hipótese ao vírus não se encontram aparentemente no grupo de risco escolhido pelo Programa, caso o **município** autor entenda, de fato, que a situação de sua população justifique a vacinação fora dos critérios técnicos estabelecidos pelo Programa Nacional, poderá por conta própria valer-se de sua competência administrativa para imunizar os excluídos do programa, porquanto, como já dito alhures, **o município também é responsável pela prestação de serviços de saúde** (art. 18, I, da Lei 8.080/90 e artigo 3º, p. único, da Lei 6.259/75). Pode-se até mesmo valer-se de requisição administrativa, atributo de autoexecutoriedade próprio da Administração, sem necessidade de influência do Poder Judiciário, com escora no artigo 5º, XXV, da CF e, quanto aos serviços de saúde, no artigo 18, inciso XIII, da Lei 8.080/90, no seguinte teor: *para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

Por óbvio, essa providência, embora de caráter urgente, não pode ser realizada sem a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública (art. 37 da CF).

Forte nesses argumentos **DEFIRO PARCIALMENTE A LIMINAR apenas e tão-somente para que a UNIÃO, através do Ministério da Saúde e ao ESTADO DE SÃO PAULO, através da Secretaria Estadual, distribua os lotes de vacinação destinados ao município de Quintana (influenza tipos A e B) em 48 horas, indicando o local para que o município promova a retirada objetivando o início imediato da imunização (relativamente aos grupos prioritários estabelecidos no Programa Nacional de Vacinação), sob pena de multa diária no importe de R\$ 1.000,00 (mil reais), valor que considero mais adequado, considerando o valor estimado pelo município para a dose (fl. 08), sem prejuízo das sanções criminais, cíveis e administrativas cabíveis.**

Por decorrência lógica de tudo que foi dito, determino ao município autor a emenda da petição inicial para a inclusão, no polo passivo, do Estado de São Paulo, no prazo legal, sob pena de extinção do feito e consequente revogação da liminar.

Registre-se. Intimem-se. Cite-se a União imediatamente, e o Estado tão-logo a parte autora cumpra o



00015877620164036111



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
11ª Subseção Judiciária de São Paulo
1ª Vara de Marília

determinado no parágrafo anterior. Sem prejuízo à determinação de emenda da inicial, cumpra-se com urgência, valendo-se de cópia desta decisão como intimação da decisão liminar dirigida à União e ao Estado de São Paulo, ora incluído.

Oportunamente, notifique-se o MPF e, com a emenda da petição inicial, remetam-se os autos ao SEDI para a inclusão do Estado de São Paulo no polo passivo.

Marília, 15 de abril de 2016.


ALEXANDRE SORMANI
Juiz Federal