



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5008467-56.2021.4.03.6100 / 5ª Vara Cível Federal de São Paulo  
AUTOR: SINDICATO DOS COMERCIARIOS DE SAO PAULO  
Advogados do(a) AUTOR: WALKIRIA DANIELA FERRARI - SP165058, ADRIANE FERNANDES NOVO - SP192532  
REU: UNIÃO FEDERAL, AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA

**DECISÃO**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo SINDICATO DOS COMERCIÁRIOS DE SÃO PAULO em face da UNIÃO FEDERAL e da AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA, na qual busca a concessão de liminar para autorizar a aquisição, distribuição e aplicação de "vacinas destinadas exclusivamente à imunização do coronavírus aos seus substituídos e familiares, vacinas estas a que já tenham autorização temporária para uso emergencial, ou autorização excepcional e temporária para importação e distribuição ou registro sanitário concedidos pela Anvisa para uso no Brasil; ou ainda pelas entidades descritas no art. 16 da Lei Federal nº 14.124, de 10 de março de 2021", haja vista a situação de vulnerabilidade dos comerciários, de modo a garantir a segurança dos serviços prestados.

Relata o Sindicato atuar em prol dos seus substituídos, que exercem atividades essenciais, dentre as quais o comércio de bens e serviços, incluindo alimentos, bebidas, produtos de limpeza, higiene e construção civil.

Afirma que os comerciários atuam no atendimento direto das necessidades da população em geral, sem os quais há risco de desabastecimento de gêneros alimentícios, medicamentos, entre outros. E que, no exercício de suas atividades estão expostos e propensos à contaminação pelo coronavírus já que atuam em contato direto com o público.

Narra que o artigo 199 da CF garante à iniciativa privada a assistência à saúde, em atuação conjunta com o Poder Público, de modo que não se justificam as restrições impostas para aquisição da vacina contra a Covid-19.



Sustenta urgência no tratamento contra a doença provocada pelo coronavírus, seja em razão da alta letalidade, seja pela ineficácia no cuidado dos infectados em razão da morosidade da vacinação, discordância quanto aos tratamentos, ausência de leitos de UTI, falta de respiradores e kit intubação.

Defende que os trabalhadores do comércio necessitam, de forma emergencial, de providências no sentido de que sejam garantidas suas saúde e vida, visto que demasiadamente expostos ao vírus por atuarem na linha de frente, impedindo o desabastecimento da sociedade.

Pretende, com a aquisição das vacinas para imunização de seus substituídos e familiares, atuar de forma conjunta e complementar com o Poder Público, aumentando o número de vacinados e diminuindo a transmissibilidade do vírus.

Requer autorização para aquisição, distribuição e administração da vacina sem a obrigatoriedade de doação ao SUS, seja parcial ou integral, e sem a necessidade de aguardar a vacinação de todos os grupos prioritários.

Ao final, pugna pela ratificação da liminar.

Juntou documentos.

Determinada a oitiva prévia da União e da ANVISA, com fundamento no artigo 2º, da Lei nº 8437/98 (ID 51876174), foram apresentadas as manifestações de IDs 52398842 e 52549419.

O Ministério Público Federal manifestou ausência de interesse em integrar o polo ativo da demanda e, no mérito, defendeu a improcedência do pedido (ID 52609437).

### **É o relatório.**

### **Decido.**

A resistência à pretensão da parte autora demonstrada nas manifestações de IDs 52398842 e 52549419 revela o interesse de agir do demandante, motivo pelo qual repilo a preliminar suscitada pela ANVISA.

O Código de Processo Civil, em seu artigo 300, prevê que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Ainda a respeito do provimento provisório, a lei estabelece que a tutela de urgência de natureza antecipada não poderá ser concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (art. 300, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil).

Pretende a parte autora, em apertada síntese, a aquisição e distribuição de vacinas contra a Covid-19 aos seus substituídos e familiares, sem a observâncias das restrições impostas pela Lei nº 14.125/2021.

Declarada a situação de Emergência em Saúde Pública de importância internacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), diversas medidas vêm



sendo adotadas para seu enfrentamento, dentre as quais aquelas dispostas na Lei nº 14.125/2021, que admite, sob determinadas condições, a aquisição direta do imunizante pelas pessoas jurídicas de direito privado.

A propósito, dispõe o artigo 2º da Lei nº 14.125/2021:

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

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

*§ 2º As vacinas de que trata o caput deste artigo poderão ser aplicadas em qualquer estabelecimento ou serviço de saúde que possua sala para aplicação de injetáveis autorizada pelo serviço de vigilância sanitária local, observadas as exigências regulatórias vigentes, a fim de garantir as condições adequadas para a segurança do paciente e do profissional de saúde.*

*§ 3º As pessoas jurídicas de direito privado deverão fornecer ao Ministério da Saúde, na forma de regulamento, de modo tempestivo e detalhado, todas as informações relativas à aquisição, incluindo os contratos de compra e doação, e à aplicação das vacinas contra a Covid-19.*

Com amparo no dispositivo transcrito, verifica-se que a pretensão do autor para aquisição direta do imunizante possui respaldo legal, haja vista ter sido autorizada a compra direta pelo setor privado, **conquanto observadas as condições legalmente impostas**, quais sejam: que a vacina tenha autorização temporária para uso emergencial, autorização excepcional e temporária para importação e distribuição ou registro sanitário concedidos pela Anvisa, desde que seja integralmente doada ao Sistema Único de Saúde (SUS) a fim de serem utilizadas no Programa Nacional de Imunização, até que haja vacinação integral dos grupos prioritários.

É contra esta última restrição legal, qual seja, doação ao SUS até imunização dos grupos prioritários, que se insurge o autor, defendendo que, na atual situação, o Poder Público acabou por “estatizar a iniciativa privada”, impondo verdadeiro financiamento privado à saúde, com transmissão forçada da propriedade privada ao Estado em verdadeira tentativa de usurpação inconstitucional da propriedade privada.

São suas palavras (ID 51839994 - fls. 12/13):

*(...) Na realidade, o que fez o órgão público federal foi estatizar a iniciativa privada, ou seja, a iniciativa privada financiar a aquisição e imunização da população, com recursos próprios. Isso porque determinou que a iniciativa privada pode adquirir*



*vacinas, porém é obrigada a DOAR toda a AQUISIÇÃO, até que o Estado brasileiro conclua a “imunização dos grupos prioritários” prevista no Plano Nacional de Operacionalização da Vacina.*

*De fato, portanto, não houve a flexibilização e permissão da participação da iniciativa privada, **mas sim impôs o financiamento privado**. Ademais, houve violação ao art. 199, da CF, que é expresso ao garantir que “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”. O art. 2º, da Lei 14.125/2021 acabou por legalizar verdadeira **tentativa de usurpação inconstitucional da propriedade privada, eis que a transmissão forçada da propriedade privada para o Estado não se amolda a nenhuma das hipóteses albergadas pela nossa Carta Magna***

De fato, a Constituição Federal, no artigo 196, enuncia a saúde como direito constitucionalmente assegurado, sendo *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.*

A par disso, considerando as ações e serviços de saúde de relevância pública, a própria Constituição determina ao Poder Público, no artigo 197, a regulamentação, fiscalização e controle, devendo a **execução ser realizada diretamente ou por meio de terceiros, e também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.**

E, finalmente, o artigo 199, *caput*, da Constituição da Republica, prevê, expressamente, que a **assistência à saúde é livre à iniciativa privada.**

Da dicção dos artigos supramencionados verifica-se que a pretensão do autor encontra resguardo constitucional, não apenas em face da outorga de poderes à iniciativa privada para atuação conjunta com o Poder Público, mas, especialmente, em razão da estreita sintonia da preservação da saúde com o direito à vida e dignidade da pessoa humana, conjunto que se revela como verdadeiro princípio norteador das condutas administrativas e do corpo social.

Ainda acerca da controvérsia, cabe destacar que o Egrégio Supremo Tribunal Federal, analisando o Tema 123 sob o regime da repercussão geral, nos autos do Recurso Extraordinário RE 948.634, não obstante em hipótese diversa daquela apresentada nestes autos, assentou que **a expansão da assistência privada à saúde, paralelamente à sua universalização, para além de estar calcada no direito constitucional de acesso à saúde, também atende aos ditames da livre iniciativa e da proteção ao consumidor, ambos princípios norteadores da ordem econômica nacional.**

E, no ponto, não é demais ressaltar que o dispositivo constitucional que consagra o direito à saúde como direito de todos e dever do Estado é norma de natureza principiológica, estabelecendo os fins que devem ser almejados pelo Estado e sociedade civil, sem que tenha sido imposta a especificação dos meios para o alcance desta finalidade, pois, dada a envergadura do Direito que se busca preservar, as ações para a realização do resguardo da saúde devem ser prestigiadas e propagadas, obviamente com atendimento às normas de segurança e vigilância sanitárias.

Nesse contexto, cumpre obtemperar que não é atribuição do Poder Judiciário a implementação de políticas públicas, admitindo-se, no entanto, atuação neste sentido sempre que haja violação aos direitos fundamentais, sejam coletivos ou individuais, tal como se verifica no caso em apreço.



Acerca do tema, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, ao tratar dos comportamentos inconstitucionais do Poder Público, defendeu a possibilidade de o Poder Judiciário tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais, *sempre que o Estado deixar de adotar medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis.*

Por oportuno, extrai-se excerto da decisão do eminente Relator Ministro Celso de Mello:

*(...) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.*

***Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.***

***Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).***

No caso, não obstante se reconheça ter havido atuação do Poder Legislativo por meio da edição da Lei nº 14.125/2021, a fórmula nela estabelecida não consagra de modo amplo o acesso à saúde, colhido no seu perfil de prevenção, visto que impõe limitações que não se compatibilizam com a envergadura do direito que se busca efetivamente resguardar.

A respeito, dados oficiais do Ministério da Saúde revelam, na data de 03/05/2021, a existência de 14.779.529 casos confirmados e 408.622 óbitos por coronavírus no Brasil:



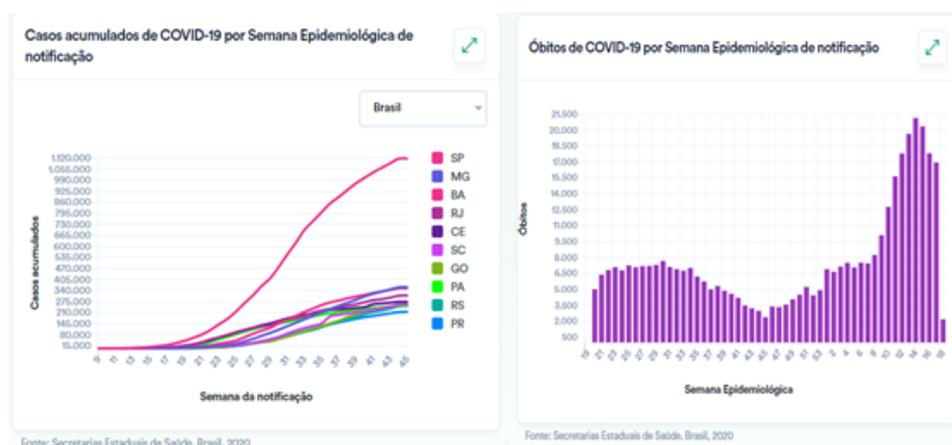
Síntese de casos, óbitos, incidência e mortalidade

Procure uma localidade  **Brasil**

	Casos	Óbitos	Incidência/100mil hab.	Mortalidade/100mil hab.	Atualização
Brasil	14.779.529	408.622	7032,9	194,4	03/06/2021 18:00
Sul	2.829.420	61.513	9459,0	206,2	03/06/2021 18:00
Sudeste	5.486.805	185.995	6208,8	210,5	03/06/2021 18:00
Norte	1.502.420	38.249	8151,6	207,5	03/06/2021 18:00
Nordeste	3.411.277	84.312	5977,2	147,7	03/06/2021 18:00
Centro-Oeste	1.549.607	38.553	9508,5	236,6	03/06/2021 18:00

Fonte: Secretarias Estaduais de Saúde, Brasil, 2020

A análise gráfica dos casos e óbitos acumulados demonstra curva ascendente, em progressão descontrolada da doença, sem que a vacinação esteja em ritmo adequado e suficiente à demanda que se impõe:



Também em consulta à base de dados do Ministério da Saúde, constata-se a aplicação de 44.135.645 doses da vacina contra a Covid-19, das quais, 29.965.252 referente à primeira dose e 14.170.391 à segunda.

Considerando que 80.530.030 pessoas compõem o denominado grupo prioritário (trabalhadores da saúde, pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, indígenas, quilombolas, portadores de deficiência e comorbidades, trabalhadores do ensino, forças de segurança, população ribeirinha, pessoas em situação de rua, trabalhadores da área de transporte, população carcerária, caminhoneiros e trabalhadores portuários) e que este número representa pouco menos da metade de toda a população brasileira, constata-se que a condição imposta pela legislação, no sentido de conferir à iniciativa privada a imunização direta somente após a vacinação de todo o grupo prioritário constante do Plano Nacional de Imunização, não se revela razoável, pois cria embaraço ao progresso efetivo do programa de vacinação.



O Programa Nacional de Imunizações (PNI), instituído pela nº Lei 6.259/75, regulamentou as ações de vigilância epidemiológica, vacinação e notificação compulsória de doenças no país, constituindo o marco das políticas públicas de vacinação no Brasil.

A propósito, a Lei nº 6.259/75 atribui ao Ministério da Saúde a competência para a elaboração do PNI, com a definição do calendário das vacinações a ser observado de modo sistemático e gratuito, sendo a Anvisa responsável pela autorização de uso das vacinas em território nacional, inclusive contra a Covid-19.

O artigo 3º da referida Lei estabelece:

*(...) 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.*

Denota-se que, não obstante o protagonismo do Estado no controle e regulamentação dos processos de imunização, **a própria Lei nº 6.259/75 conferiu a outros atores a possibilidade de atuar na execução do programa de vacinação**, a exemplo de laboratórios e clínicas particulares que, inclusive, administram, atualmente, algumas vacinas que nem sequer são distribuídas na rede pública, a exemplo da Meningogócica B, Pneumo 13 valente, dengue, dentre outras (Fonte: Imunocamp vacinas. Vacinas não oferecidas pela rede pública. Disponível em: <http://www.imunocamp.com.br/vacinas-nao-oferecidas-rede-publica.html>).

Em outro plano, é muito importante observar que a concessão de oportunidade para aquisição de vacinas diretamente pelo setor privado não importa arrefecimento indevido do programa de vacinação gratuito ou desprestígio no que concerne à ordem estabelecida para a consecução do plano nacional, visto que a atuação da iniciativa privada, sem prejuízo daquela implementada pelo Estado, propiciará o incremento do programa para prevenção da doença, possibilitando a milhares de brasileiros acesso mais rápido à vacina, os quais, inclusive, poderão propiciar a seus empregados e colaboradores idêntica salvaguarda, especialmente àqueles que não contam com suporte financeiro para a aquisição, lembrando que a população somente estará amplamente protegida quando todos estiverem devidamente vacinados.

Estou a afirmar que a vacinação de todos tem com pressuposto também a atuação do particular, que muito pode colaborar para o combate do coronavírus, ampliando consideravelmente o espectro da imunização, sem esquecer que alternativa desta natureza possibilitará retirar do Poder Público parcela do pesado encargo que sobre si recai.

Do exposto, parece inexistir dúvida acerca da possibilidade de o setor privado propiciar processos de vacinação, com aquisição, distribuição e aplicação de imunizantes, sujeitando-se, é certo, ao controle estatal, a quem compete a coordenação e apoio técnico, em âmbito nacional e regional.



Ao apreciar demanda similar àquela posta nestes autos, o eminente Desembargador Federal Johansom di Salvo deixa claro que a pretensão formulada, longe de ser egoística, representa desoneração econômica e de infraestrutura do Poder Público (AI nº 5006437-15.2021.403.0000):

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

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

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

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

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

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

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

É notório que, hoje, o Brasil caminha para uma possível e real terceira onda da patologia, sendo premente a necessidade de aceleração dos processos de imunização, não apenas pelo aspecto da saúde pública e preservação das vidas, que é o ponto principal a ser defendido, mas também por motivos de interesse socioeconômicos, no sentido de preservação econômica do País, cujos reflexos alcançam igualmente o direito à vida digna.



Diante do exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE A TUTELA DE URGÊNCIA** pretendida para autorizar ao autor a proceder à aquisição, distribuição e aplicação de vacinas destinadas exclusivamente à imunização do coronavírus aos seus substituídos e familiares, desde que tenham autorização temporária para uso emergencial ou autorização excepcional e temporária para importação e distribuição ou registro sanitário concedidos pela Anvisa para uso no Brasil, independentemente da observância da ordem prioritária e observadas as disposições da Lei nº 14.125/2021 e normas regulamentadoras, afastando-se, no entanto, a obrigatoriedade de doação de parcela ao SUS.

Cite-se a parte ré para oferecimento de defesa no prazo legal e intime-se para ciência e cumprimento, com urgência.

Intimem-se, inclusive o MPF.

Cumpra-se.

São Paulo, 05 de maio de 2021.

**Paulo Alberto Sarno**

Juiz Federal

