

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 47.311 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
RECLTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
RECLDO.(A/S) : RELATOR DO AI Nº 5067788-04.2021.8.21.7000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MUNICÍPIO DE ESTEIO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE ESTEIO

DECISÃO:

Cuida-se de reclamação constitucional, com pedido de liminar, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS) contra decisão nos autos do AI nº 5067788-04.2021.8.21.7000 (accessório à ACP nº 5002178-95.2021.8.21.0014), a qual teria desrespeitado a autoridade do Supremo Tribunal Federal e a eficácia do julgado nas ADPF nºs 754/DF e 770/DF e nas ADI nºs 6.341/DF, 6.343/DF, 6.362/DF, 6.421/DF, 6.422/DF, 6.424/DF, 6.425/DF, 6.427/DF, 6.428/DF e 6.431/DF.

O MP/RS informa que ajuizou a ACP nº 5002178-95.2021.8.21.0014 contra o Município de Esteio, na qual questiona a inclusão dos profissionais da educação escolar básica com vínculo em estabelecimentos de ensino situados naquele município dentre os destinatários prioritários das doses das vacinas contra a Covid-19 disponibilizados ao referido ente municipal.

Alega que a autoridade reclamada manteve hígida a Resolução conjunta nº 01/2021/SMS/GP/PGM, não obstante a demonstração de que

“o Município de Esteio, ao determinar a vacinação do grupo prioritário dos professores, além de preterir outros grupos prioritários que estavam à sua frente, deixou de atender aos requisitos de motivação do ato no que tange à fundamentação técnica e científica, porquanto sequer há

RCL 47311 MC / RS

informações sobre os quantitativos de doses recebidas pelo município neste 16º lote, bem como sobre o número de pessoas com comorbidades, gestantes, puérperas e PCD a serem vacinadas”.

Argumenta no sentido do risco decorrente da inalteração do conjuntura inaugurada pela atuação do Município de Esteio, ante a multiplicação de normas e atos em desacordo com o plano nacional de imunização contra a Covid-19.

Requer que seja deferido o pedido liminar, “suspendendo-se, por decorrência, os efeitos da RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 01/2021/SMS/GP/PGM, expedida pelo Município de Esteio/RS”, presente o **periculum in mora** uma vez que as doses atualmente disponíveis àquele ente já estão sendo aplicadas com quebra da ordem prioritária instituída no Plano Nacional de Vacinação, em prejuízo da população mais suscetível à contaminação e/ou aos riscos da forma grave da doença e da ultimação da plano de imunização com a administração da segunda dose, cenário agravado diante da notória da escassez de insumos e imunizantes no cenário nacional.

Pede, ainda, que seja

“a.2) [imposta] obrigação de não fazer ao Município de Esteio/RS, consistente em abster-se de realizar alterações de categorias prioritárias no Plano Nacional de Operacionalização contra a COVID-19 em desacordo com a autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal; e

a.3) [fixada] multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ocorrência de descumprimento da decisão, podendo ser ampliada em reforço à eficácia da decisão mandamental”.

É o relatório. **Decido.**

A parte reclamante juntou cópia da Resolução conjunta nº 01/2021/SMS/GP/PGM (eDoc. 2, pp. 236 a 238), editada pelo Município de Esteio, a qual, conforme alegado, **não demonstra em que medida** o ente

concretizou, dentre sua população, as diretrizes traçadas no plano nacional de vacinação e a justificativa, pautada em peculiaridades locais, estimativa dos cidadãos que serão contemplados com a política proposta e critérios técnico-científicos que embasam a medida.

Dentre as decisões indicadas como parâmetro de controle na presente reclamação constitucional, surge de especial relevância, nessa análise preliminar, o jugado na ADPF nº 754/DF, na qual se conferiu destaque à necessidade de diretrizes pautadas em “*critérios técnico-científicos*”, com a definição de

“[...] ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19.” (Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 11/3/2021)

Do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, 6ª edição, datado de 28/4/2021, extraio as seguintes informações:

“O plano de vacinação foi desenvolvido pelo Programa Nacional de Imunizações com apoio técnico-científico de especialistas na Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis (Portaria GAB/SVS nº 28 de 03 de setembro de 2020), pautado também nas recomendações do SAGE - Grupo Consultivo Estratégico de Especialistas em Imunização (em inglês, Strategic Advisor Group of Experts on Immunization) da OMS. Considerando o exposto na análise dos grupos de risco (item 1 deste documento) e tendo em vista o objetivo principal da vacinação contra a covid-19, foi definido como prioridade a preservação do funcionamento dos serviços de saúde; a proteção dos indivíduos com maior risco de desenvolver formas graves da doença; a proteção dos demais indivíduos vulneráveis aos maiores impactos da pandemia; seguido da preservação do funcionamento dos serviços

essenciais.

O quadro 1 demonstra as estimativas populacionais dos grupos prioritários e o ordenamento das prioridades para a Campanha Nacional de Vacinação contra a covid- 19. Os detalhamentos das especificações dos grupos prioritários e as recomendações para vacinação dos grupos elencados encontram-se no Anexo I.

O PNI reforça que todos os grupos elencados serão contemplados com a vacinação, entretanto de forma escalonada por conta de não dispor de doses de vacinas imediatas para vacinar todos os grupos em etapa única, cuja distribuição está sendo detalhada por meio de informes técnicos e notas informativas no decorrer da campanha (descritos no Anexo II). Os informes e notas informativas com o detalhamento das ações já realizadas estão disponíveis no site do Ministério da Saúde, assim como as atualizações emitidas ao longo da campanha.

Ao longo da campanha poderão ocorrer alterações na sequência de prioridades descritas no quadro 1 e/ou subdivisões de alguns estratos populacionais, bem como a inserção de novos grupos, à luz de novas evidências sobre a doença, situação epidemiológica e das vacinas COVID-19. A estratégia de vacinação de cada grupo prioritário por etapas encontra-se disponível na Nota Técnica nº 155/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS, com atualizações na Nota Técnica nº 467/2021- CGPNI/DEIDT/SVS/MS. Estas orientações serão oportunamente revisadas conforme houver necessidade.

A exemplo disso optou-se, na presente edição do PNO, por se incluir a totalidade da população de pessoas vivendo com HIV, de gestantes e puérperas como grupo prioritário para a vacinação, bem como pela antecipação da vacinação das pessoas com deficiência permanente com maior nível de vulnerabilidade social (cadastradas no programa de Benefício de Prestação Continuada - BPC).

Considerando o grande volume populacional do grupo de pessoas com comorbidades, os riscos de gestantes e puérperas e a vulnerabilidade das pessoas com deficiência permanente em

relação à covid-19, optou-se por realizar uma estratégia para vacinação concomitante desses grupos de maneira escalonada.

[...]

Cabe ratificar que é de interesse do PNI e do Ministério da Saúde ofertar a vacina COVID-19 a toda a população brasileira, a depender da produção e disponibilização das vacinas, mas neste momento é extremamente necessário o seguimento das prioridades elencadas, conforme o quadro que segue abaixo.” (eDoc. 2, pp. 66 a 69)

Nessa medida, diferentemente da política proposta pelo Município de Esteio, a ordem cronológica de prioridade na vacinação contra a Covid-19 instituída pelo ente federal apoia-se em critérios científicos e diretrizes de órgãos reconhecidos nacional e internacionalmente; e baliza o repasse de doses aos entes federados, considerada a escassez de imunizantes.

Desse modo, não obstante a deferência que inspiram os profissionais da educação, dada a relevância dos serviços prestados, entendo que qualquer mudança dessa conformação deve vir acompanhada da estimativa de pessoas a serem contempladas pela medida, bem como de fundamentação substancial e idônea pautada em peculiaridades locais de logística que detalhem a viabilização da medida, sob pena de comprometimento da política pública de imunização da população, conforme julgado pelo STF na ADPF nº 754/DF. **Vide** o que decidido no referido paradigma:

“[...]

Assim, apesar da relevância da pretensão veiculada na petição subscrita pelo Advogado-Geral da União, entendo que não cabe a esta Suprema Corte definir a alteração da ordem de prioridade dos grupos a serem vacinados, já que o atendimento da demanda exigiria a prévia identificação e quantificação das pessoas potencialmente atingidas pela medida, com o consequente estabelecimento de novas prioridades, relativamente a outros grupos identificados como preferenciais,

já incluídos nos planos nacional e estaduais de imunização contra o novo coronavírus, providências que demandariam avaliações técnicas mais aprofundadas e estudos logísticos de maior envergadura, incompatíveis com uma decisão de natureza jurisdicional, especialmente de cunho cautelar.

Além disso, considerada a notória escassez de imunizantes no País - a qual, aliás, está longe de ser superada -, não se pode excluir a hipótese de que a alteração da ordem de preferências em favor de um grupo prioritário, sem qualquer dúvida merecedor de particular proteção estatal, ensejará o descenso, total ou parcial, de outros grupos, presumivelmente escolhidos a partir de critérios técnicos e científicos anteriormente definidos.

Essa é, portanto, uma decisão de caráter técnico-política a ser tomada pelos representantes eleitos e pelas autoridades sanitárias por eles nomeadas, refugindo à competência do Poder Judiciário, ao qual só é dado pronunciar-se sobre aspectos constitucionais e legais dos atos administrativos, se e quando adequadamente provocado.

Por isso, entendo que **cabe à União, por meio do Ministério da Saúde, promover eventuais alterações na ordem de preferência da vacinação dentro dos grupos prioritários, evidenciando os motivos em que tal escolha se apoia, os quais deverão tomar por base, sobretudo, o fato de a quantidade de vacinas disponíveis até o momento em solo nacional ser muito inferior ao número de pessoas incluídas como prioritárias, além de levar em conta critérios científicos, estratégicos, estatísticos e logísticos (estoques e disponibilidade de vacinas, agulhas, seringas e pessoal), sempre considerados os demais grupos de risco.**

Além disso, deverá ser levada em linha de conta, ainda, a enorme heterogeneidade dos indivíduos que integram os grupos prioritários, inclusive este que agora se pretende seja enquadrado como preferencial, em termos de idade, saúde, atividade e - mais importante - contato direto com a doença.

[...]

Rememoro, por oportuno, que esta Suprema Corte assentou que decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar *standards*, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas (ADIs 6.421-MC/DF, 6.422-MC, 6.424-MC/DF, 6.425-MC/DF, 6.427-MC/DF, 6.428-MC/DF e 6.431- MC/DF, todas de relatoria do Ministro Roberto Barroso).” (Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, decisão monocrática, DJe de 30/3/2021)

Conforme tenho destacado, na análise de pedidos relacionados com a pandemia de Covid-19, e, especialmente, na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos disso decorrentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar, dentro de sua área territorial e com vistas a resguardar sua necessária autonomia para assim proceder.

Assim, não obstante se tenha afirmado a autonomia dos entes subnacionais para instituição de políticas públicas voltadas à superação da situação de emergência em razão da disseminação da doença causada pelo novo coronavírus no país (ADI nº 6.41/DF), o STF ressaltou i) a composição de interesses entre os entes da Federação e ii) o gerenciamento técnico da crise sanitária como providências necessárias para se chegar a uma melhor solução para as dificuldades experimentadas.

Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à apreciação desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência dos municípios para dispor sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente ou comum, conforme, por exemplo, decidido no julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto:

“(…) A competência constitucional dos Municípios para

RCL 47311 MC / RS

legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes (...)” (1ª Turma, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 21/11/19).

Ante o exposto, **defiro** o pedido liminar para **suspender os efeitos da Resolução conjunta nº 01/2021/SMS/GP/PGM**, ficando, de imediato, o Município de Esteio compelido a observar as diretrizes do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

Comunique-se com urgência.

Solicitem-se informações à autoridade reclamada.

Cite-se a parte beneficiária da decisão reclamada.

Publique-se. Int..

Brasília, 12 de maio de 2021.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente