



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DÉCIMA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0004292-91.2021.8.19.0000
AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DESEMBARGADOR JUAREZ FERNANDES FOLHES

DECISÃO

Agavo de Instrumento interposto por **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra decisão proferida pelo Juízo da 9ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos da “**Ação Civil Pública**” ajuizada em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, ora agravado, no seguinte teor: (índice 000056, processo originário nº 0015047-74.2021.8.19.0001)

“Após análise dos fatos narrados na petição inicial, acrescidos dos documentos a ela acostados, não ficou demonstrada a existência dos requisitos necessários ao deferimento da medida.

Vale ressaltar, de início, que o Ministério Público (MP) não comprovou a existência de fraude na aplicação das vacinas.

Além disso, o relatório técnico de inspeção, acostado em pdf a. 44, informa que a Secretaria Municipal possui o registro do quantitativo de doses aplicadas de forma consolidada.

A petição inicial esclarece, ainda, que há sistema de controle das pessoas vacinadas, ainda que feito exclusivamente por planilhas manuscritas.

*Frise-se que o próprio autor na exordial menciona a existência do SIPNI - SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE IMUNIZAÇÕES, criado pelo Ministério da Saúde, **não cabendo ao Poder Judiciário determinar que o Município implemente sistema informatizado próprio de registro das pessoas vacinadas**, o que implicaria em duplicidade de sistemas, cuja compatibilidade e necessidade não foram demonstradas pelo autor, bem como criação de despesas desnecessárias ao ente público, pois o próprio autor reconhece que há sistema manuscrito de anotação.*

O próprio autor noticia que a vacinação começou em 19 de janeiro de 2021, ou seja, a menos de uma semana.

Destaca-se que o fato de o sistema nacional estar 'fora do ar' no momento da fiscalização não justifica a imposição de criação de um novo e informatizado pelo Município.

Ademais, consta no relatório de fiscalização, elaborado pelo MP (pdf. 44, fls. 45), a informação que no momento em que o sistema do Ministério da Saúde (SIPNI) estiver disponível serão anotados os registros manuais realizados.

Frise-se que, diante do cenário de pandemia em que se encontra o país, não se apresenta razoável, para este magistrado, determinar providência, que importará em aumento de custo ao Município, em um período de notória dificuldade financeira enfrentada por todos os entes da federação.

Por outro lado, não há comprovação no processo que o autor tenha notificado o réu administrativamente, que a informações solicitadas foram negadas ou impedimento da realização de sua atividade fiscalizatória.

Frise-se que não é possível ao Poder Judiciário, no controle do ato administrativo, substituir o Executivo municipal e eleger em seu lugar as prioridades na execução de suas atividades.

No sentido do respeito à autonomia do Poder Executivo já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

*ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos. 2. Impossibilidade de o juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infraestrutura sejam realizadas em conjunto habitacional. Do mesmo modo, que desfaça construções realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano. 3. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e oportunidade de realizar atos físicos de administração (construção de conjuntos habitacionais, etc). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas. 4. **As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes.** 5. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle do mérito.** 6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração depende de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente. 7. Recurso provido. (STJ - Recurso Especial nº 169.876-SP - 1ª Turma - Rel. Min. José Delgado - j. 16.06.1998 - DJ 21.09.1998).*

Portanto, não existem, nos autos, elementos que evidenciem a probabilidade do direito, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, requisitos exigidos pelo artigo 300 do Código de Processo Civil (CPC).

A questão posta em juízo, máxime em sede de antecipação de tutela, não pode ser decidida em juízo de cognição sumária, tendo em vista tratar-se de matéria que exige a formação prévia do contraditório. Em face do exposto, INDEFIRO a tutela antecipada requerida."

Inconformado, o Ministério Público interpõe agravo de instrumento com **pedido de concessão de efeito suspensivo ativo**, alegando, em síntese, que: 1) propôs Ação Civil Pública, com pedido de liminar, argumentado que, como é fato público e notório, o Brasil e o mundo atualmente enfrentam uma emergência de saúde pública caracterizada pela pandemia de COVID-19; 2) houve início a campanha de vacinação no Município do Rio de Janeiro e que com tal início, a mídia passou a noticiar diversas suspeitas de fraude na fila de vacinação; 3) posteriormente à propositura da ação, o Conselho Regional de Enfermagem já encaminhou notícia com igual teor à Polícia Civil; 4) dando sequência às diligências de investigação nos autos do P.A. 2021.001.05, o Ministério Público realizou diligências de fiscalização em postos de aplicação da vacina; 5) foi confirmado pessoalmente pela Promotora de Justiça, acompanhada de analista de saúde da equipe técnica do MPRJ, **que o controle de vacinação era precário, pois manuscrito**; 6) **o controle das pessoas vacinadas deve ser feito em um sistema informatizado nacional, contudo este ainda não estava em funcionamento**; 7) fundamentando-se no Direito Constitucional (item 2.1 da petição inicial), na Lei de Acesso à Informação (item 2.2 da petição inicial) e na Lei Orgânica da Saúde (item 2.3 da petição inicial); 8) **o pleito ministerial cinge-se a obrigar o Município do Rio de Janeiro a publicar a lista das pessoas que já foram vacinadas contra a COVID19 em seu site na internet e a atualizar essa listagem diariamente - Site este que já existe (<http://prefeitura.rio>)**; 9) que por publicar uma listagem nominal em um site, entenda-se escrever em um editor de páginas da web (que funciona tal como um editor de texto) uma lista de nomes e dados e “clique” em um botão “PUBLICAR”, tal como é feito quando se publica uma listagem de pessoas inscritas em um concurso público, **e que isso não significa qualquer aumento de despesas, como faz crer a decisão agravada, muito menos significa a criação de qualquer novo sistema, da mesma forma que a publicação de listas de inscritos e aprovados em concursos públicos não demanda criação de sistemas**; 10) o direito cuja probabilidade precisa ser demonstrada na presente ação não é a fraude na aplicação das vacinas, mas sim a ausência do cumprimento do dever de informar e de transparência por parte do ente público municipal, restando configurado o *fumus boni juris*, pois existem elementos que evidenciam a probabilidade do direito, que é o requisito da tutela de urgência nos termos do art. 300 do CPC, eis que a omissão do Município do Rio de Janeiro é um não agir.

Ademais, sustenta o Ministério Público agravante que o que se pede é que o administrador público seja condenado a uma obrigação de fazer consistente na realização de atos concretos e específicos, com fundamento direto na Constituição, na Lei de Acesso à Informação e na Lei Orgânica da Saúde.

Finaliza requerendo:

- “a) seja admitido e conhecido o presente Agravo de Instrumento, determinando-se o processamento nos termos dos artigos 1.105 e seguintes do CPC c/c art. 12 da L. 7347/85;***
b) a dispensa do preparo, nos termos do art. 18 da Lei nº 7347/85;
c) a ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL para determinar que:

- i) O Município do Rio de Janeiro divulgue diariamente, até às 18hs, em seu sítio na internet, a este Juízo, por peticionamento nos autos, e aos autores, pelo email 5pjtcschap@mprj.mp.br, a relação das pessoas vacinadas no dia anterior, separadas por local de aplicação e identificadas pelo nome com relação aos profissionais da saúde e pelo número do CNS com relação aos demais usuários, tais como os idosos abrigados, além das respectivas matrículas, cargos, e lotação dos profissionais da saúde vacinados, bem como o tipo e lote da vacina recebida, sob pena de aplicação de multa diária e pessoal ao Prefeito Municipal, no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);**
- ii) O Município Réu realize a digitalização e remessa ao Ministério Público e ao Juízo, em prazo não superior a 3 (três) dias, de todas as folhas nas quais foram feitas o controle manuscrito dos indivíduos já vacinados pela CORONAVAC e pela Vacina de Oxford, sob pena de aplicação de multa diária e pessoal ao Prefeito Municipal, no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais);**
- iii) O Município Réu faça a digitalização e remessa ao Ministério Público e ao Juízo dos controles manuais descritos no item “b” supra diariamente, até que o SIPNI se encontre totalmente em operação, sob pena de aplicação de multa diária e pessoal ao Prefeito Municipal, no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).**
- d) ao final o PROVIMENTO do presente Agravo de Instrumento para, reformando a decisão agravada, confirmar a antecipação de tutela pleiteada no item “c” supra.”**

É o relatório.

Conheço do agravo de instrumento eis que presentes os requisitos de admissibilidade.

Inicialmente, a decisão que versa sobre tutela provisória se insere no rol do artigo 1.015, I do CPC/2015, que dispõe no seguinte teor:

“Artigo 1015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre: I – tutelas provisórias;”

Requer o Ministério Público agravante que a prefeitura divulgue diariamente em seu portal, até as 18h, a relação das pessoas vacinadas no dia anterior, separadas por local de aplicação e identificadas pelo nome com relação aos profissionais da saúde e pelo número do CNS com relação aos demais usuários, além das respectivas matrículas, cargos, e lotação dos profissionais da saúde vacinados, bem como o tipo e lote da vacina recebida, sob pena de aplicação de multa diária e pessoal ao prefeito no valor de R\$ 50 mil.

Além disso, o município deverá realizar a digitalização e remessa, ao MPRJ e ao Juízo, em prazo não superior a três dias, de todas as folhas nas quais foram feitas o controle manuscrito dos indivíduos já vacinados pela Coronavac e pela vacina de Oxford, até que o Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações se encontre totalmente em operação, também sob pena de multa diária e pessoal ao prefeito no valor de R\$ 50 mil.

Passo a apreciar o pedido de antecipação da tutela recursal.

Sabe-se que, em regra, o agravo de instrumento não possui efeito suspensivo. Assim, para sua concessão, ou para a antecipação da tutela recursal, é necessária a observância da verossimilhança das alegações do agravante, somada ao perigo de a decisão agravada resultar lesão de grave e difícil reparação, nos termos dos artigos 995, § único e 1.019, I, do NCPC/2015.

Em outros termos, **o efeito suspensivo, ou a antecipação da tutela recursal**, deve ser concedido quando da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.

Na hipótese, não estão presentes os requisitos autorizadores da antecipação da tutela recursal.

É fato notório que foi dado início a Campanha de Vacinação do COVID 19, também é público o fato de que as denúncias de “fura fila” estão sendo apuradas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao mais, não se desconhece que o Ministério Público através das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital tenha o dever Constitucional de apurar as denúncias recebidas.

De acordo com a ação civil pública, a publicação dos dados é necessária **para que possa haver controle social sobre a destinação da vacina aos grupos prioritários**, e que **a obrigação de digitalizar e divulgar os nomes dos vacinados não gerará tarefas adicionais aos servidores públicos encarregados da vacinação**, uma vez que o controle individual já deve ser e está sendo realizado, só que de forma manuscrita.

Ressalta o MPRJ no processo originário que os dados das pessoas priorizadas devem ser publicizados, para que possa haver devido controle social sobre a destinação do bem público altamente escasso nos dias atuais.

Demais disso, em suas razões recursais, sustenta o *Parquet* estadual que o seu pleito consiste em ***“obrigar o Município do Rio de Janeiro a publicar a lista das pessoas que já foram vacinadas contra a COVID-19 em seu site na internet e a atualizar essa listagem diariamente. Site este que já existe (<http://prefeitura.rio>). E por publicar uma listagem nominal em um site, entenda-se escrever em um editor de páginas da web (que funciona tal como um editor de texto) uma lista de nomes e dados e “clickar” em um botão “PUBLICAR”, tal como é feito quando se publica uma listagem de pessoas inscritas em um concurso público. Isso não significa qualquer aumento de despesas, como faz crer a decisão agravada, muito menos significa a criação de qualquer novo sistema, da mesma forma que a publicação de listas de inscritos e aprovados em concursos públicos não demanda criação de sistemas”***.

Aduz, no mais, que o acréscimo se dá apenas no nível da publicidade e transparência, o que também não gera atividade complexa que sobrecarrega a gestão, uma vez que o site do Município já é diuturnamente atualizado.

Ainda segundo o Ministério Público, ao indeferir a tutela de urgência pleiteada, enfraquecendo a efetividade da demanda, a decisão causa lesão grave e de difícil reparação para os munícipes dos grupos prioritários elencados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, destacando-se em um dos trechos da ACP que:

"Somente assim poderão a sociedade civil e os órgãos de controle exercer fiscalização contínua sobre a devida aplicação das doses, coibindo-se favorecimentos indevidos e garantindo-se que a política pública de saúde seja implementada de modo transparente e eficaz. O Município está realizando um controle manuscrito da vacinação, ensejando o aumento das suspeitas de fraudes".

Entendo que o juízo a quo agiu com acerto ao indeferir o pedido de concessão de liminar para que o Município do Rio de Janeiro fosse compelido a divulgar diariamente a relação das pessoas vacinadas contra Covid-19.

Nesse sentido, a decisão agravada analisou o pedido à luz da presença dos requisitos ensejadores à concessão da tutela de urgência, entendendo o MM. Juiz a quo que, por ora, não estavam demonstrados nos autos os pressupostos estabelecidos no artigo 300 do NCPC, quais sejam: a) probabilidade do direito; b) perigo de dano ou o risco do resultado útil do processo; c) reversibilidade dos efeitos da decisão.

Deve-se, inicialmente, destacar a excepcionalidade do momento atual, diante da pandemia causada pela pandemia da COVID-19, que já levou a óbito milhares de pessoas e continua a desafiar a continuidade dos sistemas de saúde em todo o mundo.

Não se desconhece que a pandemia de COVID-19 exige total atenção às recomendações das autoridades de saúde, em todas as esferas, e deve ser enfrentada com planejamento coordenado para que os recursos sejam alocados segundo a necessidade de cada Município e de cada cidadão, para que seja assegurado a todos o direito à saúde e à dignidade da pessoa humana, que possuem amparo constitucional.

Revela-se absolutamente necessário, dessa forma, que o Município do Rio de Janeiro possua um Plano de Contingência com todas as diretrizes para sua atuação durante a pandemia, obviamente integrado aos Planos Nacional e Estadual, o que vem sendo realizado com o início da campanha de vacinação.

No presente recurso, não há, por ora, documentos que mostrem efetivamente o descumprimento das obrigações de controle das pessoas que estão sendo vacinadas no Município, tampouco as alegações de que existem pessoas

“furando fila” para tomar a vacina, apresentadas pelo Ministério Público trazem prova suficiente para reformar a decisão agravada.

Igualmente, o próprio Ministério Público informa nos órgãos de divulgação da imprensa que durante a fiscalização **“nenhuma irregularidade foi identificada durante a fiscalização, mas que o órgão segue acompanhando o processo de vacinação e recebendo denúncias.”**

Com efeito, **impor a implementação de um sistema informatizado próprio de registro de pessoas vacinadas sem ouvir previamente o Município do Rio de Janeiro num momento como o atual,** é impor uma logística absolutamente desnecessária, implicando duplicidade de sistemas, além do fato de que o sistema informatizado também não é a prova de fraudes.

Além disso, o próprio Ministério Público reconhece que há sistema manuscrito de anotação. Ou seja, já existe o controle das pessoas vacinadas durante a campanha de vacinação, que, é importante realçar, mal começou.

Com efeito, se este controle não atende ao que o Ministério Público considera como sendo suficientemente seguro para evitar a ocorrência de fraudes, caberá ao Ministério Público comprovar que o sistema adotado pelo Município do Rio de Janeiro é insuficiente para o controle efetivo das pessoas submetidas à aplicação das vacinas. Essa prova, estando o feito no seu início, ainda não foi produzida.

Neste momento processual, assiste ao Município do Rio de Janeiro o direito de se manifestar sobre as alegações do Ministério Público, não cabendo ao Poder Judiciário se imiscuir no controle das políticas públicas eleitas pelo Administrador antes de ouvi-lo e sem que haja prova segura de ilegalidade. Não é possível ao Poder Judiciário, no controle do ato administrativo, **substituir o Executivo municipal e eleger em seu lugar as prioridades e a forma de execução de suas atividades.**

Igualmente, a concessão ou o indeferimento de liminar se insere no âmbito de conhecimento que a lei confere ao julgador monocrático, de modo que a sua reforma só se justifica se teratológica a decisão, ou manifestamente contrária à prova dos autos ou à lei, na forma da Súmula nº 59 desta Corte.

Assim, não sendo teratológica a decisão agravada, aplica-se o disposto na súmula 59 do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, in verbis:

“SÚMULA Nº 59 ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - REFORMA DA CONCESSÃO OU INDEFERIMENTO “Somente se reforma a decisão concessiva ou não da antecipação de tutela, se teratológica, contrária à Lei ou à evidente prova dos autos.”

Por ora, no âmbito restrito deste agravo, não é possível aferir, por falta de prova, que é necessária a reforma da decisão com a concessão da tutela de

urgência para a substituição do atual sistema de controle manuscrito por um informatizado. Evidentemente isso não impede de ser esta decisão reavaliada posteriormente, à vista de novos elementos de provas.

Por fim, os fundamentos deduzidos pelo ora recorrente não demonstram a presença da probabilidade de provimento do recurso e nem o perigo de dano grave, de difícil ou impossível reparação.

Ao revés, o periculum in mora e a possibilidade de danos irreparáveis, pendem em favor do Município do Rio de Janeiro, ora agravado.

Desta forma, considero, em Juízo de cognição sumária, que a decisão que se pretende sobrestar foi proferida de forma escoreita, alinhando-se à doutrina e jurisprudência predominantes, não merecendo reparo neste momento processual.

Diante do exposto:

- 1) *nde firo o pedido de concessão de efeito suspensivo ativo, e da tutela de urgência;* I
- 2) *ntime-se o Município do Rio de Janeiro para resposta (art. 1.019, II, CPC);* I
- 3) *pós, abra-se vista à Procuradoria de Justiça.* A
- 4) *or fim, venham conclusos.* P

Rio de Janeiro,

DESEMBARGADOR JUAREZ FERNANDES FOLHES
RELATOR