



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

**Registro: 2021.0000582392**

**Natureza: Suspensão de tutela**

**Processo n. 2170806-05.2021.8.26.0000**

**Requerente: Estado de São Paulo**

**Requerido: Juízo de Direito da 10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo**

**Pedido de suspensão de tutela** – Decisão que determinou que o Estado de São Paulo adote as medidas necessárias para vacinação de todas as pessoas nas unidades prisionais paulistas, nos termos do previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO) do Governo Federal, que prevê a prioridade na vacinação (grupo 17) para as pessoas presas, com fornecimento da primeira ou única dose, devendo, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentar o cronograma de vacinação e, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, efetivar a vacinação, comprovando nos autos o cumprimento da decisão, sob pena de multa diária a ser oportunamente fixada. Presença de grave lesão à ordem e à saúde públicas – Artigo 4º, **caput**, da Lei nº 8.437/1992 – Pedido de suspensão deferido.

O Estado de São Paulo formula pedido de suspensão dos efeitos da tutela de urgência concedida nos autos da ação civil pública nº **1044279-60.2021.8.26.0053**, da 10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, sob fundamento de grave lesão à ordem e à saúde públicas.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

Consta dos autos que, em petição inicial da ação civil pública, a Defensoria Pública menciona a existência de 207 mil pessoas recolhidas nas 178 unidades prisionais do Estado de São Paulo e dá notícia de que, nos últimos cinco meses, o número de mortes entre os presos, em decorrência da covid-19, superou o total de óbitos verificado nas unidades prisionais durante todo o ano de 2020. Argumenta que, a despeito da gravidade dos fatos noticiados, do alto risco de contágio e da hipervulnerabilidade das pessoas aprisionadas, a Secretaria de Estado da Saúde atua em contrariedade aos parâmetros do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a covid-19, que confere prioridade às pessoas privadas de liberdade, inobservados também os critérios de vacinação da população em geral. Daí o pedido de tutela de urgência para que, em quinze dias, todos os presos estejam vacinados com a primeira dose ou a dose única.

Ao antecipar os efeitos da tutela postulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Juízo determinou que o Estado de São Paulo adotasse as medidas necessárias para vacinação de todas as pessoas nas unidades prisionais paulistas, nos termos do previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO) do Governo Federal, que prevê a prioridade na vacinação (grupo 17) para as pessoas presas, com fornecimento da primeira ou da única dose, devendo, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentar o cronograma de vacinação e, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, efetivar a vacinação, comprovando nos autos o cumprimento da decisão, sob pena de multa diária a ser oportunamente fixada.

Em prol da suspensão dos efeitos dessa decisão, argumenta o ente público que ela atinge diretamente o plano estratégico do Estado de São Paulo para o enfrentamento da crise causada pela



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

pandemia da Covid-19, com reflexo imediato no programa de imunização estadual. Sustenta haver invasão da competência administrativa, visto que cabe ao Poder Executivo Estadual a coordenação da estratégia de vacinação, segundo as circunstâncias de expressiva gravidade mundial, sopesando necessidades e prioridades em harmonia com valores que atendam à sociedade como um todo. Por derradeiro, frisa o Estado de São Paulo a plausibilidade jurídica da tese veiculada em eventual recurso específico contra a decisão.

É o relatório. **Decido.**

I. As Leis nº 12.016/2009, 8.437/1992 e 9.494/1997, base normativa do instituto da suspensão de liminar, autorizam a Presidência do Tribunal de Justiça, com vistas a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, a suspender a execução de decisões concessivas de segurança, de liminar ou de tutela antecipada, proferidas pelos Juízos de primeiro grau em detrimento das pessoas jurídicas de direito público. Como medida de contracautela, a suspensão de liminar pelo Presidente do Tribunal competente para apreciar o recurso ostenta caráter excepcional e urgente, destinada a resguardar a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

Trata-se de incidente processual destituído de viés infringente, razão pela qual transita em âmbito limitado de conhecimento do litígio. O mérito do pedido de suspensão se restringe à apreciação do alegado rompimento da ordem pública em decorrência da decisão liminar, como instrumento de proteção ao interesse público.

No caso, a decisão proferida em primeiro grau de jurisdição deve ter sua eficácia suspensa, na medida em que, à luz das razões de ordem e segurança públicas, ostenta *periculum in mora* inverso



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Gabinete da Presidência

de densidade manifestamente superior àquele que, aparentemente, animou o deferimento da medida de início postulada.

**II.** Ao conceder a tutela antecipada e determinar ao Estado a *"adoção das medidas necessárias para vacinação de todas as pessoas nas unidades prisionais paulistas, nos termos do previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO) do Governo Federal, que prevê a prioridade na vacinação (grupo 17) para as pessoas presas, com fornecimento da primeira ou única dose, devendo no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentar o cronograma de vacinação, e no prazo máximo de 15 (quinze) dias, efetivar a vacinação, comprovando-se nos autos o cumprimento da decisão, sob pena de multa diária a ser oportunamente fixada"* (fls.89/94), a decisão interfere de forma prejudicial na normal execução da política estadual de imunização. Como consequência, retira da administração pública estadual seu legítimo juízo discricionário de conveniência e oportunidade quanto ao tema.

Ademais, a decisão gera risco de desorganização no cronograma de vacinação estadual na medida em que, indevidamente, determina que sejam imunizados antecipadamente grupos ou pessoas que estão sendo imunizados de acordo com os critérios etários estabelecidos no Programa Nacional de Imunização ou no Programa Estadual de Imunização.

Está suficientemente configurada a lesão à ordem pública, entendida como ordem administrativa geral, equivalente à execução dos serviços públicos e ao devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas (*cf.*, STA-AgRg 112, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 27.02.08; Pet-AgRg-AgRg 1.890, Rel. Min. Marco Aurélio, red.



**PODER JUDICIÁRIO**  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
 Gabinete da Presidência

ac. Min. Carlos Velloso, j. 01.08.02; SS-AgRg 846, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 29.05.96; e SS-AgRg 284, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 11.03.91).

A organização e a gestão dos serviços de saúde integram o campo da discricionariedade administrativa, segundo critérios de conveniência e oportunidade, amparados em balizas técnicas e em visão geral das dificuldades, entraves e soluções. É exatamente essa capacidade de considerar a situação do Estado como um todo e de atuar segundo critérios técnicos, em atenção à supremacia do interesse público, que dá lastro à atuação coordenada e sistêmica da administração.

Como regra geral a decisão judicial não é capaz de substituir os específicos critérios da administração, porque não dispõe de elementos técnicos suficientes para a tomada de decisão equilibrada e harmônica e desconhece o panorama geral de funcionamento das estruturas públicas de todo o Estado de São Paulo.

Ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*"Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível, mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei. Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Gabinete da Presidência

*autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto.*" (in Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.260 – grifos nossos).

**III.** Em cognição própria a este momento processual, no contexto do controle judicial dos atos discricionários, nada indica desvio de poder, omissão, desrespeito a direito fundamental ou motivos determinantes não observados ou não verdadeiros. A escolha de grupos contemplados com vacinação tem observado sólida fundamentação técnica e, conforme ponderado pelo requerente, a população carcerária está, sim, sendo vacinada conforme o critério da idade, inclusive com previsão específica no Documento Técnico Estadual (fl. 6).

De destacar, por oportuno, que, o aumento do número de óbitos no meio prisional nos primeiros meses de 2021 constituiu movimento idêntico àquele verificado na população em geral, não aprisionada. No ponto, olvidou-se a Defensoria Pública de que número de óbitos e de incidência da doença e taxa de letalidade no sistema prisional paulista, dados epidemiológicos relevantes, são os menores quando comparados a toda a população estadual, circunstância que coloca a população carcerária em posição mais favorável, não só por ser mais jovem, mas principalmente por força das medidas sanitárias severas e restritivas adotadas pelo Estado de São Paulo nas unidades prisionais.

Sim, 74 óbitos por covid-19 dentro do sistema carcerário é número que impressiona quando considerado isoladamente. Tomada a totalidade da população carcerária, porém, trata-se de número relativamente ínfimo, especialmente quando comparado com o número de



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

mortes na população em geral. No Estado de São Paulo, há 207.000 presos, de sorte que 74 óbitos correspondem a 0,43% de seus integrantes, enquanto na população estadual em geral, o percentual atinge 3,4%.

Importante fixar que, por razões de variada ordem, o Brasil não dispõe de número suficiente de vacinas para imunizar a população, aqui um fato notório, de acordo com o artigo 374, inciso I, do Código de Processo Civil. Daí o estabelecimento, pela administração estadual, de critérios para nortear prioridades de vacinação, meio de atender à população na medida da disponibilidade de insumos e da necessidade de cada grupo. Interferência pontual em tema de tamanha relevância, com antecipação de vacinação de determinado grupo em contrariedade aos critérios gerais, válidos para todos, acaba por comprometer o andamento dos trabalhos coordenados de vacinação em prejuízo de toda a população. Por isso, a decisão de deferimento da tutela de urgência gera **risco de grave lesão à saúde pública**, tal como previsto artigo 4º, *caput*, da Lei nº 8.437/92.

**IV.** Ainda que inspirada por efetiva preocupação com a situação concreta apresentada, a decisão atacada aparentemente desconsiderou que a determinação para imediata imunização de determinadas pessoas ou grupos interfere na coordenação da estratégia do programa de imunização do Estado de São Paulo.

Além disso, forçoso reconhecer que a tutela de urgência deferida na ação judicial especificada tem nítido potencial de risco à ordem administrativa, tendo em vista que revela caráter de irreversibilidade em tema de competência primordialmente atribuída ao Poder Executivo Estadual, além de criar embaraço e dificuldade ao adequado exercício das funções típicas da Administração pelas



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

autoridades legalmente constituídas, comprometendo a condução coordenada e sistematizada das ações necessárias à mitigação dos danos provocados pela Covid-19.

Nesse sentido, o deferimento da tutela de urgência partiu de pressupostos de correspondência discutível à realidade fática, com inequívoco risco de comprometimento do razoável funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere à economia, à saúde e à ordem públicas. É que, exatamente por desconhecer todos os detalhes da coordenação da estratégia do programa estadual de imunização, não cabe ao Poder Judiciário interferir nos critérios de conveniência e oportunidade das medidas adotadas no enfrentamento da pandemia, sob risco de ferir a autonomia entre os poderes do Estado e o princípio constitucional da reserva de administração, que veda a ingerência dos Poderes Legislativo e Judiciário em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Volto a insistir, não houve omissão por parte do Governo do Estado de São Paulo, que vem adotando um sem número de providências para a diminuição e o controle de danos provocados pela pandemia de Covid-19, principalmente no que toca à vacinação. Por isso é que, em momento de enfrentamento de crise sanitária mundial e de recrudescimento da pandemia, considerados todos os esforços adotados pelo Estado de São Paulo, decisão isolada tem o potencial de promover a desorganização administrativa e, com isso, impedir o combate à pandemia.

V. É frágil o argumento invocado pela Defensoria Pública no sentido de que o Estado de São Paulo não seguiu o plano





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Gabinete da Presidência

federal de imunização ao, sem prejuízo dos casos em que há comorbidades, incluir a vacinação da população carcerária na sistemática etária geral da população. Sabe toda gente que o plano federal de imunização constitui baliza para os entes públicos estaduais e municipais, mas não exclui a indispensável adequação do programa às peculiaridades de cada um deles. Nesse sentido, a suspensão da eficácia da tutela de urgência se harmoniza com os parâmetros adotados pelo Supremo Tribunal Federal em decisões ligadas à pandemia e à atuação coordenada dos entes federativos, conforme se depreende dos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF, relator o ministro Alexandre de Moraes, julgada em 13 de outubro de 2020, por unanimidade:

*"CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.*

*1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da Corte quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.*

*2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

*governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.*

*3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.80/1990).*

*4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino,*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Gabinete da Presidência

*restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do números de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material da cada ato normativo pela autoridade jurisdicional competente.*

*5. Arguição julgada parcialmente procedente."*

Referida decisão do Supremo Tribunal Federal, sensivelmente relevante por conta do contexto em que proferida, de inúmeros debates a respeito das medidas necessárias ao combate à pandemia e dos limites de atuação de cada Poder e de cada ente federativo, dentre outros pontos, forneceu preciosos elementos para a análise da questão: a) prevalência da atuação do Poder Executivo, desde que no regular exercício de seu juízo discricionário; b) possibilidade de atuação efetiva do Poder Judiciário nos casos de exercício irregular de tal juízo por parte da Administração Pública e de injustificável omissão estatal.

*In casu*, não estão caracterizadas as hipóteses que justificam a atuação do Poder Judiciário. Nesse diapasão, o seguinte trecho relevante da decisão:

*"Ressalte-se, entretanto, que o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, pois está vinculado ao império constitucional, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais.*

*Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais,*



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

*porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias."*

É certo que, ao deferir o pedido de tutela de urgência, o Juízo de primeiro grau agiu com elevadas intenções, na medida da preocupação - que é de todos - com o atual quadro de pandemia persistente e o cuidado aos mais vulneráveis. Contudo, o momento atual exige calma e, principalmente, coordenação, a ser exercida pelo Poder Executivo: somente uma organização harmônica e coerente ensejará a adoção das medidas necessárias e abrangentes.

A atual situação sanitária exige eficiente coordenação para o combate à crise, de resto, cobrado por todos, afastados inúteis debates ideológicos, cabíveis em outras circunstâncias ou em outros momentos. A saúde pública não possui ideologia e reclama algo que deveria ser simples: coordenação. Ainda que ausentes informações completas a respeito de vários pontos atinentes à pandemia, é possível encontrar resultados animadores nos países em que ações planejadas, organizadas e coordenadas foram a tônica. Certamente voltarão antes à normalidade, com reflexos positivos para sociedade e



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Gabinete da Presidência

para a economia.

Imprescindível a suspensão da eficácia da decisão de primeiro grau que deferiu a tutela de urgência.

**VI.** Por todo o exposto, defiro o pedido e determino a suspensão da eficácia da tutela concedida pelo juízo da 10ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo.

Dê-se ciência ao juízo **a quo**.

Intimem-se.

São Paulo, 23 de julho de 2021.

**GERALDO FRANCISCO PINHEIRO FRANCO**  
**Presidente do Tribunal de Justiça**