



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 812/DF

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

**REQUERENTE: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL (CFOAB)**

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE

PARECER AJCONST/PGR Nº 240385/2021

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EPIDEMIA DE COVID-19. IMUNIZAÇÃO. ALEGADA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO FEDERAL. PLANO NACIONAL DE VACINAÇÃO EM EXECUÇÃO. INCREMENTO GRADUAL DA OFERTA DE VACINAS E DO QUANTITATIVO DE PESSOAS IMUNIZADAS. INTERVENÇÃO JUDICIAL NÃO JUSTIFICADA. RISCO AO PROGRAMA DE IMUNIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. O cenário fático atual de aquisição e de disponibilização de imunizantes contra a Covid-19, verificado o incremento gradual da oferta de doses e do quantitativo de pessoas vacinadas, afasta a alegada inação do poder público que fundamentaria, em tese, o pedido de intervenção excepcional do Judiciário.

2. Determinação judicial que se sobreponha à programação nacional de vacinação, afastado cenário de inação do poder público, implicaria rearranjo orçamentário e de medidas definidas e em curso, com impacto relevante sobre a gestão nacional e a própria operacionalização da imunização.

— Parecer pela improcedência da arguição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face de alegada omissão/mora do governo federal na aquisição de vacinas contra a Covid-19, em quantidade suficiente para imunizar de forma célere a população brasileira.

O requerente descreveu contexto de recrudescimento da crise sanitária, com número elevado de mortes e de ocupação de leitos de UTI, surgimento de novas variantes do vírus e baixo percentual de pessoas vacinadas com pelo menos uma dose da vacina (6%), e afirmou, *“considerando o fato de que diversas vacinas foram aprovadas e estão sendo fabricadas”*, que a situação exige *“decisão que tenha aplicação geral e vinculante, impactando positivamente a saúde coletiva do país”*.

Afirmou que é *“principalmente e majoritariamente do Estado, na figura do Executivo federal, a obrigação de executar políticas, ações e serviços de saúde no contexto da pandemia atual”* e que não demonstrou ele *“ser capaz de concretizar plenamente o plano de imunização”*, daí a necessidade de intervenção judicial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aduziu que é legítima a intervenção judicial na implementação de políticas públicas, para *“a realização de ajustes corretivos”* em ação ou omissão inconstitucional do poder público, direcionados à realização de direitos fundamentais.

Apontou como preceitos fundamentais violados a dignidade humana (art. 1º, III, da CF/1988), os direitos à vida e à saúde (arts. 5º, *caput*, 6º, *caput*, e 196, da CF/1988) e o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da CF/1988).

Disse que os direitos à vida e à saúde, que receberam proteção máxima do ordenamento jurídico constitucional, reclamam concretização por meio de prestações positivas do Estado, e que o cenário e a gravidade da crise demandam agilidade e eficiência do poder público.

Pede o deferimento de medida cautelar para que a União *“seja obrigada a adquirir doses de vacinas contra a Covid-19 em quantidade suficiente e necessária para garantir a imunização em massa da população de forma urgente e no menor prazo possível, destinando recursos federais suficientes para tanto”*.

No mérito, postula a confirmação da medida cautelar.

Foram solicitadas prévias informações às autoridades requeridas, *“notadamente a respeito dos recursos orçamentários destinados à aquisição de imunizantes,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

bem como a disponibilidade de doses no mercado mundial a serem adquiridas pelo Governo Federal” (peça eletrônica 10).

A Presidência da República, em suas informações (peça eletrônica 21), afirmou que compete ao Poder Executivo a definição de política pública para a aquisição de imunizantes, e que a interferência do Poder Judiciário nesse campo “*pressupõe a inação dos órgãos executivos responsáveis, o que não ocorreu no presente caso*”.

Argumentou que há plano nacional de imunização em curso e indicou as ações que vem sendo empreendidas como esforço para garantir a vacinação da população, e que há de se considerar na análise a “*dificuldade mundial na aquisição de imunizantes*”.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar (peça 58).

Sustentou, em preliminar, (i) a ausência de indicação de ato do poder público passível de controle de constitucionalidade; (ii) não haver questão constitucional a ser dirimida, aduzindo que o exame da postulação depende da análise de critérios legais e regulamentares que organizam a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica; e (iii) não atendimento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

do princípio da subsidiariedade, afirmando que a arguição teria como propósito complementar o que decidido na ADPF 770.

No mérito, também rebateu as alegações fáticas expostas na inicial, e indicou a execução de plano nacional de imunização, *“elaborado com a ampla participação de experts na área, de modo a fornecer a estratégia mais eficaz de enfrentamento da pandemia, considerando a quantidade inicial limitada de vacinas para o atendimento da população brasileira”*.

Relatou a trajetória de compra e distribuição de vacinas adotada pelo governo federal e indicou as tratativas e o cronograma previsto para novas aquisições. Afirmou que o acolhimento da pretensão, em contexto de esforço contínuo da administração pública federal em viabilizar plena imunização à população brasileira, *“implicaria rearranjo de duvidosa utilidade na atuação de instituições e agentes com expertise técnica e experiência em suas respectivas áreas de atuação, além de reconfigurar todo o processo deliberativo vigente para a implementação de política de saúde, com inevitáveis consequências alocativas”*.

Pediram ingresso como *amici curiae*: Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Instituto Alana; e Global Centro Oeste do Brasil Ltda (peças 15, 26 e 47).

Eis, em síntese, o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O requerente busca provimento judicial que obrigue o poder público federal à obtenção de número maior de doses de vacinas contra a Covid-19, a fim de garantir rápida imunização da população brasileira, fundamentado o pleito no dever do Estado de proteção à saúde e à vida da população e nos princípios da eficiência e da dignidade humana, alegadamente descumpridos na situação dos autos.

O quadro exposto na inicial apontaria para a inércia das autoridades públicas federais, de que decorreria falha no cumprimento dos preceitos constitucionais.

A atuação do ente central no campo da imunização contra a Covid-19 foi examinada pela Procuradoria-Geral da República no parecer apresentado na ADPF 796. O argumento da inação do poder público central direcionava-se, naqueles autos, a autorizar que estados e municípios buscassem, por via paralela, imunizantes para disponibilização em seus espaços territoriais.

Embora admitida, em tese, a intervenção excepcional do Judiciário, em controle abstrato de constitucionalidade, para sanar eventual ineficiência inconstitucional na implementação de política pública, não se tem o alegado quadro de inação, considerado o seguinte cenário:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A União atua em condições críticas no presente estágio da epidemia: há plano nacional de vacinação em execução, com grupos prioritários definidos, e cronograma previsto para novas aquisições, mas a oferta restrita de insumos e vacinas, noticiada recorrentemente em todo o mundo, inviabiliza imunização mais célere da população, como desejado. Em cenário de escassez, as informações da AGU noticiam esforço do poder público central para obtenção de doses das vacinas aprovadas para uso emergencial ou com registro definitivo, visando à imunização da totalidade da população em tempo possível:

“Nessa esteira, a agência concedeu, em Reunião da Diretoria Colegiada ocorrida em 17 de janeiro de 2021, autorização temporária de uso emergencial da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica Sinovac em parceria com o Instituto Butantan, e da vacina Covishield, produzida pela farmacêutica Serum Institute of India, em parceria com a AstraZeneca/Universidade de Oxford/Fiocruz. Já em 23 de fevereiro de 2021 foi aprovado o primeiro registro de vacina para COVID-19 no Brasil, o qual se refere ao imunizante contra a doença desenvolvido pela farmacêutica norte-americana Pfizer em parceria com a empresa de biotecnologia alemã Biontech. Conforme se extrai do Sétimo Informe Técnico relativo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19 (formato utilizado pela pasta para a atualização das diretrizes, estratégias e orientações técnicas do PNOVC, bem como dos seus respectivos cronogramas), datado de 19 de março de 2021, a vacinação contra COVID-19 foi iniciada no Brasil em 18 de janeiro de 2021, com doses que somaram um quantitativo de, aproximadamente, seis milhões, recebidas a partir da Sinovac em parceria com o Butantan. Vale registrar, consoante o mesmo documento, que o Ministério da Saúde “distribuiu 8 pautas consecutivas de vacinas (Sinovac/Butantan e AstraZeneca/Fiocruz) e; incluindo a 9ª Pauta em comento, já se tem viabilizada a entrega de um total aproximado de 29,7 milhões de doses, das quais 5 milhões da vacina AstraZeneca/Fiocruz e cerca de 24,7 milhões da vacina Sinovac/Butantan, com o alcance de aproximadamente 20,6 milhões



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de pessoas". Consta, ainda, no Sétimo Informe Técnico, que o Ministério da Saúde autorizou o uso da totalidade das vacinas distribuídas para aplicação da primeira dose, permitindo, assim, ampliar ainda mais a vacinação dos brasileiros, em andamento desde 18 de janeiro do corrente ano".

A atuação nesse sentido foi facilitada e impulsionada após a edição das Leis 14.121, de 1º.3.2021, e 14.124 e 14.125, de 10.3.2021, que simplificaram o procedimento respectivo e autorizaram a União a assumir a responsabilidade pelos efeitos da vacina, fator que travou precedentemente o fechamento de contratos.

Tem-se notícia, a partir daí, de contratos firmados para a compra de 138 milhões de novas doses (Pfizer e Janssen), e tratativas para a aquisição de outras (Coronavac, Moderna, AstraZeneca, Sputnik V, Covaxin), além da viabilização para início da produção nacional de vacinas (Butanvac).

O quadro atual demonstra o incremento gradual da oferta de vacinas e, conseqüentemente, do quantitativo de pessoas vacinadas, a confirmar a ausência da alegada inação a justificar a intervenção excepcional do Judiciário.

Os dados mais recentes sobre o número de doses aplicadas podem ser obtidos e acompanhados pelo *site* do Ministério da Saúde. Consoante a última atualização, de 28.6.2021, foram 96.913.929 (noventa e seis milhões, novecentos e treze mil, novecentos e vinte e nove) doses aplicadas e 129.720.836 (cento e vinte e nove milhões, setecentos e vinte mil, oitocentos e trinta e seis) doses distribuídas em todo o país.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

São recorrentes, ainda, as notícias relacionadas a novas aquisições de imunizantes. Há divulgação semanal, também no site do Ministério da Saúde, do “*cronograma de entregas e quantidades previstos em contratos*”¹, com informações sobre o número de doses a serem disponibilizadas por mês, o laboratório e o país de origem respectivos, discriminando-se as vacinas aprovadas pela Anvisa para uso definitivo ou emergencial, aquelas com registro pendente de análise e, ainda, projeções de entregas “*com base nos contratos e tratativas feitos entre os laboratórios e o Ministério da Saúde*”.

A interferência do Judiciário nesse cenário, afastada manifesta inação da atuação federal, seria ingerência indevida para ditar modo de agir ao Executivo. Determinação judicial que se sobreponha à programação nacional implicaria rearranjo orçamentário e de medidas definidas e em curso, com impacto relevante sobre a gestão nacional e sobre a própria operacionalização do programa de imunização.

Na conjuntura atual, e pelos motivos expostos, imposição judicial nesse campo parece mais prejudicial que benéfica.

1 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/entregas-de-vacinas-covid-19/projecao-de-entregas-de-vacinas-covid-19-23-06-2021/view> Acesso em 30.6.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Finalmente, considere-se que o cumprimento do plano nacional de imunização elaborado e apresentado pelo poder público federal, bem como o respeito ao cronograma previsto e à ordem de imunização dos grupos prioritários, vêm sendo acompanhados e monitorados pelo STF nas ADPFs 754 e 756, a indicar já algum controle jurisdicional sobre os passos do ente central no campo da imunização e aquisição de vacinas contra a Covid-19.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA