



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 812

Arguente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Arguidos: Presidente da República e Ministro de Estado da Saúde

Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

*Direito à saúde. Política pública de vacinação contra a Covid-19. Suposta mora na condução da política de saúde imputada ao Governo Federal. Alegada violação aos preceitos fundamentais expressos nos artigos 5º, 6º e 196 da Constituição, bem como aos princípios da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa. Preliminares. Indicação genérica dos atos e omissões impugnados. Ausência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. As ações promovidas pelas autoridades federais revelam engajamento em diversas ações relacionadas à aquisição, disponibilização e aplicação de vacinas seguras e eficazes. Medidas tomadas pelo Governo Federal para implementar de maneira eficaz o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas à proteção do direito à saúde, em especial as ações de imunização, encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo federal, o qual tem operacionalizado diversas medidas no intuito de garantir o amplo acesso a vacinas para a população brasileira. O acolhimento dos pleitos formulados pelo arguente configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atenção ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 22 de março de 2021, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

## I – DA ARGUIÇÃO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo por objeto as alegadas *“ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas na mora injustificada em adquirir quantidade suficiente de vacinas contra a COVID-19, ocasionando perigoso atraso na execução do plano de imunização da população”* (fl. 01 da petição inicial).

Inicialmente, com o propósito de firmar a admissibilidade do presente feito, o requerente defende a sua legitimidade universal para o ajuizamento de ações de controle concentrado e argumenta existir *“atos de obstrução às respostas dos governos estaduais e municipais e a propagação sistemática promovida pelo Executivo Federal contra a saúde pública por meio de ‘notícias falsas e sem comprovação científica, com o propósito de desacreditar as autoridades sanitárias, enfraquecer a adesão popular a recomendações de saúde baseadas em evidências científicas, e promover o ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da covid-19”*, o qual se caracterizaria como objeto idôneo da arguição (fl. 04 da petição inicial).

Sustenta, ademais, que teria sido atendido o pressuposto da subsidiariedade, em decorrência do qual *“efeitos nocivos da escassez de doses ora impugnada atraem a necessidade de uma decisão que tenha aplicação geral e vinculante, impactando positivamente a saúde coletiva do país”* (fl. 12 da petição inicial).

Como preceitos constitucionais supostamente violados, o autor invoca disposições alusivas à dignidade da pessoa humana, ao dever de eficiência administrativa, bem como aos direitos à vida e à saúde, previstos nos artigos 1º,

5º, 6º, 37 e 196 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

De acordo com a narrativa traçada na inicial, a despeito da persistência da pandemia em decorrência do novo coronavírus, o Governo Federal estaria deixando de implementar medidas necessárias para garantir à população brasileira o pleno e rápido acesso à imunização contra a Covid-19. Em seu entender, “*o Brasil virou notícia ao redor do mundo pelo seu atraso em negociar a compra de insumos e de doses e pela pouca efetividade do Estado em traçar uma estratégia de vacinação em larga escala da população*” (fl. 17 da petição inicial).

Nesse contexto, alega violação ao princípio da eficiência, postulando, desse modo, que a “*Suprema Corte reconheça ser 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, fixando a responsabilidade pelo caos e situação calamitosa na qual o Brasil atualmente se encontra na figura do Presidente da República e seus gestores, notadamente o Ministro da Saúde*” (fls. 16/17 da petição inicial).

Em outra vertente, o arguente transcreve excertos da fundamentação da decisão monocrática proferida nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770, posteriormente referendada pelo Plenário desse

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

“Art. 196. A saúde é 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.”

Supremo Tribunal.

Assevera que, em virtude do aludido posicionamento, esse Supremo Tribunal Federal foi impelido a reconhecer aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o oferecimento às respectivas populações das vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença.

Com esteio nessas considerações, o arguente postula o concessão da medida cautelar para *“determinar que a União, consubstanciada na figura do Executivo Federal, chefiado pelo Presidente da República, seja obrigado 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, em atenção ao direito à vida, à saúde e ao princípio da eficiência administrativa”* (fl. 18 da petição inicial).

No mérito, pede a procedência do pedido formulado na inicial para que *“seja a União, representada pelo Presidente da República, compelida a adquirir doses de vacinas contra a COVID-19 em quantidade suficiente e necessária para garantir a imunização em massa e célere da população, a fim de restabelecer os princípios constitucionais violados”* (fl. 19 da petição inicial).

O processo foi despachado pelo Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI, que, nos termos do artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações ao Presidente da República, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, o Presidente da República sustentou,

preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido diante do princípio da separação de poderes, eis que a adoção de medidas necessárias ao enfrentamento da pandemia decorrente do Covid-19 caberia ao Poder Executivo, que detém a expertise e os meios institucionais para definir a aquisição das vacinas seguras e eficazes para a imunização da população brasileira.

No mérito, afastou a ofensa aos princípios fundamentais apontados na exordial, destacando que o Poder Executivo estaria envidando todos os esforços para adquirir vacinas em número suficiente e, por consequência, implementar de maneira eficaz o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – PRELIMINARES**

### *II.1 – Da ausência de indicação precisa de ato do Poder Público passível de controle direto de constitucionalidade*

Inicialmente, cumpre observar que o requerente não se desincumbiu, adequadamente, do ônus de indicar os atos do Poder Público que, a seu ver, violariam os preceitos fundamentais mencionados na petição inicial, deixando de observar o disposto nos artigos 1º, *caput*; e 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/1999, *in verbis*:

Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

(...)

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

(...)

II - a indicação do ato questionado;

De fato, embora tenha aludido, ainda que genericamente, à existência de um conjunto de *“ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas na mora injustificada em adquirir quantidade suficiente de vacinas contra a COVID-19, ocasionando perigoso atraso na execução do plano de imunização da população”* (fl. 01 da petição inicial), o arguente não indicou, tampouco delimitou de maneira formalmente apropriada, os atos do Poder Público que, em seu entender, haveriam violado preceitos fundamentais.

O requerente se reporta, ao longo da petição inicial, apenas a circunstâncias vagas e abrangentes, deixando de mencionar a existência do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, que atualmente se encontra em execução em todo o território nacional, como se verá adiante. Confira-se, por oportuno, os seguintes trechos extraídos da peça exordial:

Foi amplamente divulgado que, em agosto de 2020, o laboratório Pfizer fez 3 (três) propostas para o Governo adquirir 70 (setenta) milhões de vacinas nos mesmos termos do que foi oferecido a outros países que iniciaram a imunização antes e de forma mais efetiva. As doses seriam disponibilizadas em dezembro e, segundo o laboratório, as tratativas não foram finalizadas por negativa do Executivo, que não concordou com os termos.

De fato, a Presidência da República e o Ministério da Saúde tem encarado as vacinas mais como um problema do que uma solução. Em inúmeros episódios, aqueles que deveriam ser responsáveis por gerir as crises, se valeram de seus discursos e cargos para deslegitimar a vacinação, discriminando os imunizantes de determinados países e fazendo terrorismos sobre os possíveis efeitos da vacina na saúde da população.

A postura do Executivo Federal ante a pandemia tem sido descrita por especialistas da saúde e pela mídia, dentro e fora do país, como um dos fatores que contribuíram para a conjuntura calamitosa atual. Foi exatamente essa a conclusão de pesquisa elaborada pelo Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA) e pela Conectas Direitos humanos, associação civil sem fins lucrativos de interesse público e uma das mais respeitadas organizações de justiça da América Latina.

O estudo analisou mais de 3 mil normas federais e estaduais elaboradas

para regular a crise do coronavírus, denominado “Direitos na Pandemia – mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”, no qual concluíram de forma categórica que existiu uma “estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo Governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República”.

Os pesquisadores, que incluem especialistas em direito internacional e pandemias, saúde global e gestão de saúde, destacaram atos normativos editados pela União, atos de obstrução às respostas dos governos estaduais e municipais e a propagação sistemática promovida pelo Executivo Federal contra a saúde pública por meio de “notícias falsas e sem comprovação científica, com o propósito de desacreditar as autoridades sanitárias, enfraquecer a adesão popular a recomendações de saúde baseadas em evidências científicas, e promover o ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da covid-19”.

De fato e de forma absolutamente lamentável, o que temos vivenciado no país é uma violação sem precedentes do direito à vida e à saúde, sendo estes direitos e garantias fundamentais resguardados com proteção máxima pela Constituição Federal. A integridade física e psíquica da população brasileira nunca antes esteve tão ameaçada.

(...)

Nos dias 10 e 11 de março de 2021, o país registrou, respectivamente, 2.286 e 2.233 óbitos por covid-19, de acordo com o boletim do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass) e com os dados mantidos no site do Ministério da Saúde. Segundo a Fiocruz, em 8 de março de 2021, “dezessete estados e o Distrito Federal mantiveram-se com taxas de ocupação de UTI para adultos no Sistema Único de Saúde (SUS) iguais ou superiores a 80%, e mais dois estados somaram-se a eles, resultando em um total de 20 unidades federativas na zona de alerta crítica, das quais 13 com taxas superiores a 90%. Seis estados que se mantiveram na zona de alerta intermediária ( $\geq 60,0\%$  e  $< 80,0\%$ ) apresentaram crescimento do indicador”.

Somado a isso, de acordo com dados divulgados por consórcios de empresas<sup>11</sup> e de acordo com o “MonitoraCovid-19” (FIOCRUZ), até 15 de março de 2021, pouco mais de 9.7 milhões de brasileiros foram vacinados com pelo menos uma dose de algum dos imunizantes, o que corresponderia a aproximadamente apenas 6% da população. Nesse ritmo, serão necessários mais de 900 dias para que toda a população seja imunizada, ou seja, mais de 2 anos.

É absolutamente inconcebível que essa situação desesperadora se arraste por mais tanto tempo, sobretudo considerando o surgimento de novas variantes com poder de contágio ainda mais alto, conforme tem sido alertado por especialistas, que descrevem também o risco de o país se torne uma “fábrica de mutações”.

Tornou-se consenso que o Brasil é hoje o epicentro mundial da pandemia, com a transmissão descontrolada da doença e a vacinação extremamente lenta, existe uma tendência de que surjam novas variantes. Cientistas afirmam que quanto mais o vírus circula pelo território, maiores as chances de mutações mais forte e agressivas e que a única forma de deter esse processo é quebrando a cadeia de transmissão a partir da **necessária imunização em massa**. (fls. 03/06 da petição inicial).

Infere-se dos excertos acima transcritos, os quais retratam o caráter genérico e especulativo em que se funda a pretensão inicial, a ausência de indicação pormenorizada das alegadas práticas e omissões atribuídas à União, as quais, segundo o arguente, privariam a população brasileira do acesso à vacinação em massa, de modo a provocar lesões a preceitos consagrados pelo texto constitucional.

Assim, a presente arguição não comporta conhecimento, uma vez amparada em alegações genéricas, cujas imprecisões dificultam a compreensão da extensão da controvérsia ora submetida à apreciação da jurisdição constitucional, bem como a construção da correspondente defesa.

Impende destacar, também, o descumprimento pelo arguente da exigência, contida no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.882/1999<sup>2</sup>, de que a petição inicial seja acompanhada de “*cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação*”. Essa exigência reclama um mínimo de concretude na formalização dos atos passíveis de impugnação na via do controle direto de constitucionalidade.

Resta evidenciada, portanto, a ausência de regularidade formal da presente arguição. Em consonância com a jurisprudência dessa Corte Suprema, o vício processual ora destacado obsta o conhecimento da arguição de

---

<sup>2</sup> “Art. 3º (...) Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.”



descumprimento de preceito fundamental. Veja-se:

(...) Feita essa necessária anotação, passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente argüição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: **a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer "que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria n° 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)"** (fls. 213). **Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos "diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei n° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio"** (fls. 214).

**4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3° da Lei n° 9.882/99).** Como bem pontuou o Ministério Público Federal (fls. 273):

*"(...) a mera afirmação genérica de hipóteses de atos do Ministério do Trabalho e Emprego, sem os determinar de forma precisa, não é o bastante para a verificação do que poderá ou não ser impugnado e nem seria cabível admitir-se o contrário, diante da possibilidade de infringir-se o princípio da segurança jurídica, norteador de todo o sistema constitucional moderno."*

**5. Sem destoar desse ponto de vista, assim se manifestou o Advogado-Geral da União (fls. 260):**

*"(...) ao deixar de individualizar, de apontar expressamente quais são os atos lesivos ou ameaçadores de preceito fundamental, fazendo-o apenas de forma genérica, inviabiliza não apenas a sua identificação para a defesa, mas também a própria aplicação dos efeitos do art. 10 da Lei n° 9.882, de 1999, (fixação de condições e o modo de interpretação), na medida em que esse Supremo Tribunal Federal sequer conhece o conteúdo dos atos tidos como impugnados. (...)"*

**Presente esta ampla moldura, nego seguimento à argüição (§ 1° do art. 21 do RI/STF).**

(ADPF n° 55, Relator: Ministro CARLOS BRITTO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2007, Publicação 30/08/2007; grifou-se).

Pronunciamento em sentido semelhante foi manifestado pelo Ministro CELSO DE MELLO em decisão que negou seguimento à Argüição de

Descumprimento de Preceito Fundamental nº 624, a qual apresenta a seguinte ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS ESTATAIS OBJETO DO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES. CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (Lei nº 9.882/99, art. 3º, inciso II, c/c o art. 4º, “caput”). ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA.

(ADPF nº 624, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Julgamento em 25/09/2020, Publicação em 30/09/2020).

Sendo assim, diante da ausência de indicação adequada dos atos questionados, bem como do descumprimento do disposto no parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 9.882/1999, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não merece ser conhecida.

## *II.II – Da ausência de questão constitucional*

Evidencia-se, ademais, que a temática versada na via eleita não é representativa de ofensa direta ao texto constitucional, circunstância que igualmente obstaculiza o conhecimento da presente arguição.

De fato, embora a questão versada no presente feito esteja inserida no amplo espectro de proteção à vida e à saúde guarnecido por preceitos constitucionais, almeja o arguente obter um reconhecimento judicial específico e estritamente vinculado à suposta negligência imputada ao ente central, que estaria deixando de promover o acesso da população brasileira à vacinação em massa.

A propósito, o arguente postula o concessão da medida cautelar para

*“determinar que a União, consubstanciada na figura do Executivo Federal, chefiado pelo Presidente da República, seja obrigado 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, em atenção ao direito à vida, à saúde e ao princípio da eficiência administrativa”* (fl. 18 da petição inicial).

No mérito, pede a procedência do pedido formulado na inicial para que *“seja a União, representada pelo Presidente da República, compelida a adquirir doses de vacinas contra a COVID-19 em quantidade suficiente e necessária para garantir a imunização em massa e célere da população, a fim de restabelecer os princípios constitucionais violados”* (fl. 19 da petição inicial).

Tais pedidos, todavia, não se credenciam ao conhecimento, porque postulam providências administrativas que não encontram amparo direto no texto constitucional. Com efeito, a Lei Maior apenas estatui diretrizes abrangentes sobre a proteção à vida e à saúde, incluindo, nesse âmbito, a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, de modo que a análise de condutas governamentais – ou de ausência delas – na condução específica de aspectos relacionados à aquisição de vacinas pelo Brasil depende, necessariamente, do exame de critérios legais e regulamentares.

A exemplo disso, cabe citar a Lei nº 6.259/1975, que atribui ao Ministério da Saúde competências para a elaboração e coordenação do Programa Nacional de Imunizações (PNI), bem como para a definição das medidas mais adequadas dentre as opções de imunização disponíveis e as estratégias e normatizações técnicas de vacinação, bem como as recém-promulgadas Leis nº 14.121/2021, nº 14.124/2021 e nº 14.125/2021<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A Lei nº 14.121, de 01º de março de 2021, *“Autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 (Covax Facility) e estabelece diretrizes para a imunização da população”*.

Não há, pois, questão constitucional a ser decidida por esse Supremo Tribunal Federal. Em verdade, a inicial traduz um pleito que objetiva apenas interferir no modo como o Poder Executivo vem executando a legislação pertinente, mediante o complexo caminho de formulação e implementação de políticas públicas de saúde, o qual objetiva, primordialmente, garantir o direito fundamental à saúde.

A controvérsia suscitada, portanto, deve ser solucionada mediante interpretação acerca da legislação infraconstitucional. Assim sendo, conclui-se que o objeto do presente feito não é compatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual não se destina à aferição de eventual contrariedade meramente indireta à Carta Republicana. Nessa linha, confirmam-se os seguintes precedentes:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DISPOSITIVOS DO DECRETO PRESIDENCIAL 5.597, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O ACESSO DE CONSUMIDORES LIVRES ÀS REDES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ASSOCIAÇÃO ARGÜENTE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I - A composição híbrida da ABRADÉE, devido à heterogeneidade na participação social macula a legitimidade da argüente para agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade. II - Não é parte legítima para a proposição de argüição de descumprimento de preceito fundamental a associação que congrega mero segmento do ramo das entidades das empresas prestadoras de energia elétrica. Precedentes. III - **Inexistência de controvérsia constitucional relevante. IV - A jurisprudência desta Suprema Corte, não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição**, tais como o ato regulamentar consubstanciado no Decreto presidencial ora**

---

A Lei nº 14.124, de 10 de março de 2021, “*Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19*”.

A Lei nº 14.125, de 10 de março de 2021, “*Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado*”.

impugnado. V - O ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado. VI - Agravo regimental improvido. (ADPF nº 93 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/05/2009, Publicação em 07/08/2009; grifou-se);

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. O Requerente pretende evitar e reparar alegada lesão a preceitos fundamentais causada por interpretação firmada pelo Tribunal Superior do Trabalho que impõe aos estabelecimentos de ensino a obrigação de efetuar pagamento de férias coletivas e aviso prévio cumulativamente aos professores, sendo certo que o **acolhimento da pretensão formulada na ADPF demandaria reinterpretação dos artigos 322, § 3º, e 487 da CLT, a revelar o caráter infraconstitucional da controvérsia**. 2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnação de orientação jurisprudencial apontada como contrária a normas basilares da Constituição, desde que cumprido o requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio processual para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes do Plenário (...) 4. **A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental**, consoante exigido pelo art. 1º, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida. (ADPF nº 304, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 08/11/2017, Publicação em 20/11/2017; grifou-se).

Assim, não se verifica a existência de questão de natureza constitucional a ser examinada por essa Suprema Corte, o que inviabiliza o conhecimento da presente arguição.

### II.III – Da inobservância ao requisito da subsidiariedade

Cumpra asseverar, ainda, que o conhecimento da arguição também encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão que indeferiu a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não preenchimento do requisito da subsidiariedade. 2. **É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.** 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ADPF nº 157 AgR, Relator: ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 09/09/2019; grifou-se);

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio**

**da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado.** Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - **revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional.** - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, **pressuposto negativo de admissibilidade** da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um **inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.**

(ADPF nº 17 AgR, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/06/2002, Publicação em 14/02/2003; grifou-se).

O atendimento da cláusula da subsidiariedade é mandatório não apenas em arguições que tenham por objeto atos normativos, mas, igualmente, naquelas que se voltam contra atos concretos, conforme também tem sido enfatizado em precedentes dessa Suprema Corte:

AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. 2. **A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios.** No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância

da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 390 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em: 30/06/2017, Publicação em: 08/08/2017; grifou-se).

A fim de analisar, por essa vertente, o cabimento da presente arguição, cumpre examinar se a eventual lesão a preceitos fundamentais supostamente causada pelas alegadas omissões ou condutas provenientes do ente central pode ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Isso porque, na medida em que o âmbito cognitivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é polivalente, é necessário evitar que o seu emprego seja explorado de forma artificiosa, de modo a servir como atalho para supressão de instâncias, impedindo o exercício da ampla defesa e o amadurecimento do debate judicial de temas complexos.

No particular, tem-se um claro exemplo de uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental de modo não subsidiário.

Como visto, a pretexto de combater suposta ofensa aos artigos 1º, 5º, 6º, 37 e 196 da Carta, o arguente pretende, através da presente causa, que o Governo Federal seja compelido 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.

Nesse contexto, vale transcrever excerto da Nota SAJ nº 97/2021/CGIP/SAJ/SG/PR (doc. eletrônico nº 21), anexa às informações presidenciais, que evidencia o escopo da presente arguição, qual seja, rediscutir questão já posta à apreciação dessa Suprema Corte no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 770:

15. (...), fácil perceber que essa nóvel ADPF 812/DF é um mero



desdobramento/exaurimento do contido na decisão anteriormente transcrita, haja vista que o autor, em verdade, pretende com base nessa recente decisão obrigar o Poder Executivo federal a adquirir integralmente, de imediato e de acordo com os critérios subjetivos dos presentantes do CFOAB, os imunizantes contra a covid-19. Tanto assim o é que a multicitada ADPF 770/DF foi igualmente manejada por esse mesmo CFOAB e, neste momento, solicitou que a presente ADPF fosse distribuída por prevenção à ADPF 770/DF.

16. Ora, a presente ADPF busca uma obrigação de fazer para suprir uma suposta lacuna contida na primeira decisão, o que, por si só, já afasta a possibilidade do trânsito de uma ação constitucional de controle difuso, haja vista que o controle concentrado em sede de ADPF é o de buscar declarar a conformidade, ou não, dos atos emanados pelo Poder Público em face da Carta Maior.

17. Reitera-se, não se trata de objeto jurídico novo, mas antes o mero desdobramento/exaurimento material do, então, chancelado na primeira ADPF.

18. Sendo assim, é certo que o aludido princípio da subsidiariedade, ínsito à arguição por força do art. 4º, § 1º, da Lei, não foi observado, dada a existência de outro meio processual apto a solucionar a questão (omissão) posta na presente ação e isso de forma ampla, geral e imediata

Percebe-se, portanto, que o requisito da subsidiariedade se coloca como óbice ao processamento do presente feito. Isso porque a omissão de determinado julgado deve ser suprida pela via dos embargos de declaração e não mediante o indevido ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A par disso, as providências postuladas na presente ação poderiam ser veiculadas, sem qualquer desvantagem processual, por vias distintas daquelas inerentes ao controle concentrado de constitucionalidade, mas igualmente eficazes para sanar a alegada lesividade.

A requerente formula pedidos concretos passíveis de serem viabilizados por instrumentos judiciais alternativos – inclusive com amplitude para a análise de conflito de legalidade – aptos a sanar a suposta ofensa a preceitos fundamentais.

Nos termos do entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido. (ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

Ao optar pelo endereçamento direto da controvérsia apresentada nesses autos ao Supremo Tribunal Federal, a presente arguição desloca arbitrariamente a competência para tratamento da matéria, impede o exercício da ampla defesa pela União e suprime etapas do debate judicial do tema que seriam essenciais ao amadurecimento do debate público dentro das balizas do devido processo legal.

Nesse contexto, a cláusula da subsidiariedade funciona como anteparo para evitar a supressão de instâncias e o acionamento desnecessário da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que tem sido reiterado por várias decisões monocráticas dessa Suprema Corte, dentre as quais a reproduzida abaixo:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE NATUREZA INFRALEGAL. DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

***In casu*, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.**

Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux). Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.

*Ex positis*, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF. (ADPF nº 679, Relator: Ministro LUIZ FUX, julgado em 06/05/2020, publicado em 08/05/2020; grifou-se).

Assim, diante da existência de outros meios processuais dotados de idêntica eficácia para a persecução da finalidade objetivada por esta arguição, não pode ser ela conhecida, dada a cláusula de subsidiariedade a que está submetida.

### III – DO MÉRITO

Caso superadas as preliminares expostas, cumpre analisar os argumentos lançados na inicial.

Conforme relatado, o arguente sustenta que haveria ofensa às disposições alusivas à dignidade da pessoa humana, ao dever de eficiência administrativa, bem como aos direitos à vida e à saúde, previstos nos artigos 1º, 5º, 6º, 37 e 196 da Constituição Federal.

As razões veiculadas na peça exordial, no entanto, não merecem acolhimento, haja vista que se amparam em pressupostos equivocados.

Inicialmente, cumpre destacar que não se afiguram corretas, e tampouco encontram amparo na realidade fática, as premissas em que se assentam as argumentações contidas na petição inicial, no sentido de que o Governo Federal estaria deixando de implementar medidas necessárias para garantir à população brasileira o pleno e rápido acesso à imunização contra a Covid-19

Isso porque há em andamento um plano nacional de imunização, que disciplina o emprego dos meios e recursos disponíveis até o momento, o qual, inclusive, foi apresentado a essa Suprema Corte nos autos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 754 e nº 756<sup>4</sup>. Referido plano está sendo executado em todo território nacional, sem prejuízo da busca incessante por seu aprimoramento.

A propósito, ressalte-se que o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 foi apresentado pelo Ministério da Saúde em dezembro de 2020<sup>5</sup>, contemplando ações de vacinação nos três níveis de gestão.

---

<sup>4</sup> Desde então, o Ministério da Saúde tem atualizado de forma periódica e *on line* a evolução no programa de imunização, por meio da atualização do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, cuja 5ª edição foi publicada em 15/03/2021, além de Informes e Notas Técnicas disponibilizados para consulta pública no sítio institucional da pasta. A última atualização desse portal foi realizada em 09 de abril do presente ano, contando com Informes Técnicos e Notas Informativas que tratam especificamente da distribuição de vacinas. Disponível em: <[https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/marco/23/planovacinaocovid\\_ed5\\_15-mar-2021\\_v2.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/marco/23/planovacinaocovid_ed5_15-mar-2021_v2.pdf)> Acesso em 14/04/2021.

<sup>5</sup> Destaque-se, ainda, a adoção de diversas medidas anteriores pelo Governo Federal, a exemplo a edição da Resolução nº 8, de 9 de setembro de 2020<sup>5</sup>, do Comitê de Crise para a Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, a qual “*Institui Grupo de Trabalho para a coordenação de esforços da União na aquisição e na distribuição de vacinas contra a Covid-19, no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19*”, com as seguintes competências: coordenar as ações governamentais relativas à aquisição, ao registro, à produção e à distribuição de vacina(s) com qualidade, eficácia e segurança comprovadas contra a Covid-19; e colaborar no planejamento da estratégia nacional de imunização voluntária contra a Covid-19. Informação disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-8-de-9-de-setembro-de-2020-276627239>> Acesso em: 21/03/2021.

Outra iniciativa do Governo brasileiro relacionada ao tema foi a adesão ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 denominado *Covax Facility*<sup>5</sup>. Trata-se de ação internacional coordenada pela GAVI (*Vaccine Alliance*), pela Organização Mundial de Saúde e pela CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovation*) para assegurar o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas para a Covid-19.

Para a elaboração do referido plano, a pasta ministerial instituiu, através da Portaria SVS nº 28, de 03 de setembro de 2020, a Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis, composta por representantes do Ministério da Saúde e de outros órgãos governamentais e não governamentais, assim como sociedades científicas, conselhos de classe, especialistas com expertise na área, a Organização PanAmericana da Saúde (OPAS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

O plano está organizado em dez eixos, que são os seguintes: (1) Situação epidemiológica e definição da população-alvo para vacinação; (2) Vacinas COVID-19; (3) Farmacovigilância; (4) Sistemas de Informações; (5) Operacionalização para vacinação; (6) Monitoramento, Supervisão e Avaliação; (7) Orçamento para operacionalização da vacinação; (8) Estudos pós-marketing; (9) Comunicação; e (10) Encerramento da campanha de vacinação.

De acordo com o referido documento, as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde serão atualizadas conforme o surgimento de novas evidências científicas, conhecimentos acerca das vacinas, cenário epidemiológico da COVID19, em conformidade com as fases previamente definidas e com a aquisição dos imunizantes após aprovação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Como se vê, o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 foi elaborado com a ampla participação de *experts* na área, de

---

Tal ação foi viabilizada por meio da assinatura de duas Medidas Provisórias: a MP nº 1.003, de 24 de setembro de 2020 (transformada na Lei nº 14.121/2021), por meio da qual, segundo dispõe seu artigo 1º, “*Fica autorizado o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19-Covax Facility, administrado pela Aliança Gavi (Gavi Alliance), com a finalidade de adquirir vacinas contra a covid-19*”; e a MP nº 1.004, de 24 de setembro de 2020 (convertida na Lei nº 14.122/2021), que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00 (dois bilhões, quinhentos e treze milhões e setecentos mil reais). O contrato de adesão à Covax Facility, assinado em 25 de setembro 2021, prevê a aquisição de um total de 42.511.800 de doses, de modo a assegurar a imunização de 10% da população brasileira até o final de 2021, o que permitirá atender populações consideradas prioritárias.

modo a fornecer a estratégia mais eficaz de enfrentamento da pandemia, considerando a quantidade inicial limitada de vacinas para o atendimento da população brasileira.

Os riscos de agravamento e óbito pela COVID-19 e de vulnerabilidade social orientaram a definição dos grupos prioritários delineados no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19<sup>6</sup>, tendo como objetivo promover a redução da morbimortalidade causada pelo novo coronavírus, bem como a manutenção do funcionamento da força de trabalho dos serviços de saúde e a manutenção do funcionamento dos serviços essenciais.

Além disso, impende registrar que a ANVISA, por meio da resolução RDC nº 444/2020, estabeleceu regramento acerca dos requisitos para a solicitação da autorização temporária de uso emergencial, em caráter experimental, de vacinas contra a COVID-19 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do surto do novo coronavírus.

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<sup>7</sup>. Já em 23 de fevereiro de 2021 foi aprovado o primeiro registro de vacina para COVID-19 no Brasil, o qual se refere

---

<sup>6</sup> Informação disponível em: <[https://www.gov.br/saude/pt-br/Coronavirus/centrais-de-conteudo-corona/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-a-covid-19\\_5a-ed\\_17-03.2021](https://www.gov.br/saude/pt-br/Coronavirus/centrais-de-conteudo-corona/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacinacao-contra-a-covid-19_5a-ed_17-03.2021)>. Acesso em: 21/03/2021.

<sup>7</sup> Informação disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/coronavirus/vacinas-uso-emergencial>> Acesso em: 22/02/2021.

ao imunizante contra a doença desenvolvido pela farmacêutica norte-americana Pfizer em parceria com a empresa de biotecnologia alemã Biontech<sup>8</sup>.

Conforme se extrai do Décimo Informe Técnico relativo ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19<sup>9</sup> (formato utilizado pela pasta para a atualização das diretrizes, estratégias e orientações técnicas do PNOVC, bem como dos seus respectivos cronogramas), datado de março de 2021, *“a vacinação contra a covid-19 foi iniciada em 18 de janeiro de 2021 com doses que somaram um quantitativo aproximado de 6 milhões, recebidas a partir do Laboratório Sinovac/Butantan”*.

Vale registrar, consoante o mesmo documento, que o Ministério da Saúde *“distribuiu 11 pautas consecutivas de vacinas (Sinovac/Butantan e AstraZeneca/Fiocruz), incluindo a 12ª Pauta em comento, as quais já viabilizaram a entrega de um total aproximado de 47,5 milhões de doses, das quais 9,3 milhões da vacina AstraZeneca/Fiocruz e cerca de 38,2 milhões da vacina Sinovac/Butantan, com o alcance de aproximadamente 26,4 milhões de pessoas”*.

Ademais, consoante noticiado no portal do Ministério da Saúde<sup>10</sup>, em 19 de março de 2021, a referida Pasta *“concluiu, nesta sexta-feira (19), as tratativas para compra de mais 138 milhões de doses de vacinas covid-19. Foram contratadas 100 milhões de doses do imunizante da Pfizer e outros 38 milhões da vacina da Janssen para ampliar ainda mais a vacinação dos brasileiros, em andamento no país desde 18 de janeiro”*.

---

<sup>8</sup> Informação disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/02/anvisa-concede-primeiro-registro-definitivo-para-vacina-contr-a-covid-19-nas-americas>> Acesso em: 22/03/2021.

<sup>9</sup> Informação disponível em: <[https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/abril/08/decimo-informe-tecnico\\_12-pauta\\_08-04.pdf](https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2021/abril/08/decimo-informe-tecnico_12-pauta_08-04.pdf)>. Acesso em: 14/04/2021.

<sup>10</sup> Informação disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-saude-fecha-acordo-com-pfizer-e-janssen-para-mais-138-milhoes-de-doses-de-vacinas-covid-19>>. Acesso em: 22/03/2021.

Outras relevantes informações sobre a execução do ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19 constam das **INFORMAÇÕES nº 00165/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU**, elaboradas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (documento eletrônico nº 21, fls. 12-31), da **NOTA SAJ nº 97/2021/CGIP/SAJ/SG/PR**, elaborada pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República (documento eletrônico nº 21, fls. 01-11) e das **INFORMAÇÕES nº 00054/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU**, encaminhadas por meio da Mensagem nº 120 da Presidência da República (documento eletrônico nº 20). Conforme registrado na manifestação apresentada pela Presidência da República, *“a despeito de toda dificuldade mundial na aquisição de imunizantes para combater a Covid-19, nota-se um verdadeiro empenho do Governo Federal para adquirir vacinas em número suficiente e, por consequência, implementar de maneira eficaz o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19<sup>11</sup>”*.

Em paralelo a isso, importa frisar que a ANVISA, cuja atuação objetiva garantir a segurança sanitária da população brasileira, tem realizado reuniões e tratativas com distintas empresas fabricantes de imunizantes<sup>12</sup>, no intuito de orientá-las quanto ao cumprimento de requisitos técnicos previstos na

---

<sup>11</sup> INFORMAÇÕES nº 00054/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU, encaminhadas por meio da Mensagem nº 120 da Presidência da República (documento eletrônico nº 20), fl. 01.

<sup>12</sup> Vide, por exemplo, as seguintes notícias no portal eletrônico da ANVISA: Anvisa realiza reunião sobre a vacina Sputnik V - Foram discutidos detalhes sobre a documentação necessária para o pedido de uso emergencial. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-realiza-reuniao-sobre-a-vacina-sputnik-v>>. Acesso em 20/03/2021.

Anvisa faz reunião com laboratório Janssen - Objetivo foi trocar informações sobre requisitos para pedido de uso emergencial de vacina. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-faz-reuniao-com-janssen>>. Acesso em: 20/03/2021.

Anvisa e Precisa Farmacêutica fazem reunião sobre Covaxin - Vacina contra Covid-19 é desenvolvida na Índia pelo laboratório Bharat Biotech. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-e-precisa-farmacautica-fazem-reuniao-sobre-covaxin>>. Acesso em: 20/03/2021.

Anvisa faz reunião com laboratório CanSino - Empresa é responsável pelo desenvolvimento de uma vacina contra a Covid-19. (<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-faz-reuniao-com-laboratorio-cansino>). Site acessado em 20-03-2021.



legislação nacional, contribuindo continuamente para, mediante sua atuação estritamente técnica, assegurar o acesso a vacinas seguras e eficazes à população brasileira.

Como sintetizado acima, a União tem empreendido contínuos esforços com o objetivo de assegurar vacinas comprovadamente eficazes e seguras para, conseqüentemente, viabilizar o seu pleno acesso à população brasileira, no intuito de garantir de forma célere a ampla a imunização contra a COVID-19.

Diante disso, percebe-se que as conjecturas aventadas pelo requerente acerca de suposta e permanente mora do Poder Executivo em implementar medidas necessárias para garantir à população brasileira o pleno e rápido acesso à imunização contra a Covid-19 não encontra amparo na realidade fática, haja vista que a União vem empreendendo os esforços possíveis para a disponibilização de imunizantes de forma célere e responsável.

Releva mencionar, também, que a Carta Republicana prevê, em seu artigo 200, incisos I e II, no intuito de garantir a segurança da saúde da população, competir ao SUS “*controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de insumos*” e “*executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador*”.

Por sua vez, a Lei nº 8.080/1990<sup>13</sup> confere à direção nacional do SUS a competência para definir e coordenar os sistemas de vigilância epidemiológica e

---

<sup>13</sup> “Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

(...)

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

(...)

VI – coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

(...)

XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

(...)

para coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica, podendo, até mesmo, executar ações nesse campo em circunstâncias especiais. Já a Lei nº 6.259/1975 atribui ao Ministério da Saúde competências para a elaboração e coordenação do Programa Nacional de Imunizações (PNI), bem como para a definição das medidas mais adequadas dentre as opções de imunização disponíveis e as estratégias e normatizações técnicas de vacinação.

Em harmonia com toda a legislação que rege o SUS, a recém-promulgada Lei nº 14.124/2021 preceitua, em seu artigo 13, que a aplicação das vacinas contra o novo coronavírus deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 ou naquele que vier a substituí-lo. Estatui, ainda, que o *“Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, de que trata o caput deste artigo, é o elaborado, atualizado e coordenado pelo Ministério da Saúde, disponível em sítio oficial na internet”*.

A par disso, deve-se ter como norte o mandamento constitucional de *“acesso universal e igualitário às ações e serviços”* de promoção, proteção e recuperação na saúde, preconizado no artigo 196 da Constituição Federal<sup>14</sup>, o qual deve pautar as *“políticas sociais e econômicas”* de saúde.

Diante disso, em razão do caráter complexo, volátil e emergencial das ações de enfrentamento à COVID-19, decisões relativas à como devem ser organizadas as ações e estratégias de imunização em território nacional hão de ser reservadas ao rigoroso juízo técnico-científico de autoridades sanitárias competentes com atuação nacional, capazes de tomar decisões estratégicas e com visão de conjunto, escala decisória que somente encontra condições de

---

*Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.*

<sup>14</sup> *“Art. 196. A saúde é 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”*. (grifou-se)

institucionalização adequada na Administração Pública Federal.

Ademais, não se mostra demasiado registrar que o Governo Federal possui a prerrogativa de modular as suas estratégias administrativas dentro das determinações fixadas pelas normas incidentes, adequando as suas atividades no âmbito de discricionariedade que lhe é inerente.

Conforme pontuado nos tópicos preliminares, a petição inicial não se ocupou de designar, com um mínimo de precisão, quais seriam as ações ou omissões administrativas que eventualmente seriam inconstitucionais. Ao revés, limitou-se a ventilar tese genérica consubstanciada em *“ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas na mora injustificada em adquirir quantidade suficiente de vacinas contra a COVID-19, ocasionando perigoso atraso na execução do plano de imunização da população”* (fl. 01 da petição inicial), cuja solução demandaria a atuação essa Suprema Corte.

Diante dessa contextualização, observa-se que não se está, de nenhum modo, diante de cenário de violações a direitos fundamentais, muito menos a justificar intervenções incisivas do Poder Judiciário.

De todo modo, cumpre ressaltar que, no modelo de separação de Poderes conformado no texto constitucional vigente, as decisões sobre alocação de recursos são tomadas segundo um processo complexo, que concatena a participação dos três Poderes, com destaque para o Executivo e o Legislativo, que são responsáveis por estabelecer os interesses públicos a serem priorizados em determinado momento.

O acolhimento das medidas requeridas, sobretudo diante de seu caráter genérico e sem limites precisos, implicaria um 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 políticas de saúde, com inevitáveis consequências alocativas.

O quadro acima declinado aponta, portanto, para a necessidade de que a jurisdição constitucional observe o espaço de conformação assegurado aos agentes públicos eleitos, em deferência à sua legitimidade político-democrática e ao princípio da separação dos poderes, como afirmou o Ministro LUIZ FUX no seguinte trecho do voto condutor do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5062<sup>15</sup>:

Em uma democracia, a Constituição é o documento fundante, mas não exauriente do Estado. **Isso significa que a resposta para a maioria dos dilemas sociais, embora balizada, não está predefinida na Lei Maior. Cabe a cada geração, através de seus representantes eleitos, disciplinar, com significativa margem de conformação, os conflitos intersubjetivos. Nesse cenário, toda inflação semântica dos enunciados constitucionais implica supressão de espaço de escolha das maiorias eleitas.** Bem por isso já advertia o Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, que "We must never forget that it is a constitution we are expounding" (McCulloch v. Maryland - 1819).

Trata-se não apenas de deferência pela escolha dos representantes eleitos, mas também do reconhecimento de que outros Poderes podem ter maior aptidão para decidir sobre determinados assuntos, como ocorre no presente caso.

Diante de todas as considerações expostas na presente manifestação, fica evidenciada a ausência de violação aos preceitos constitucionais suscitados na petição inicial.

---

<sup>15</sup> ADI nº 5062, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 27/10/2016, Publicação em 21/06/2017; grifou-se.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de abril de 2021.

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**  
Advogado-Geral da União

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO**  
Advogado da União

**CAMILA JAPIASSU DORES BRUM**  
Advogada da União