



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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 756/DF

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADVOGADOS PAULO MACHADO GUIMARÃES E OUTROS
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE
ADVOGADO: ANDRE BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO
ADVOGADOS: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTROS
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADVOGADOS: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERENTE: CIDADANIA
ADVOGADOS: PAULO MACHADO GUIMARÃES E OUTRO
PARECER AJCONST/PGR Nº 361997/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO. CONDUTA DO GOVERNO FEDERAL NO PLANEJAMENTO PARA IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO CONTRA A COVID-19. PEDIDOS PASSÍVEIS DE PROVIMENTO EM VIA DISTINTA, DESTINADA À EVENTUAL IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO FAZER. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO.

1. Publicação veiculada em contas pessoais de mídias sociais do Presidente da República, ainda que utilizadas para informar demais usuários acerca da



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

implementação de determinadas políticas públicas ou da prática de atos administrativos relevantes, não consubstancia ato administrativo e, portanto, tampouco ato do poder público para fins de ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição.

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Comunista do Brasil, pelo Partido Socialismo e Liberdade, pelo Partido dos Trabalhadores, pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Cidadania em impugnação a ato do Presidente da República pelo qual determinou *“a interrupção das tratativas realizadas entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e o Instituto Butantan de São Paulo, para aquisição de doses de vacina contra a Covid-19, a serem utilizadas na imunização da população brasileira, atualmente desenvolvida em parceria com o laboratório Sinovac, e que se encontra em fase final de testes clínicos”*.



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

Narram que, após anúncio realizado pelo Ministério da Saúde em 20.10.2020, no sentido da assinatura de protocolo de intenções para aquisição de 46 milhões de doses da vacina contra a Covid-19 que se encontra em desenvolvimento pelo Instituto Butantan, em parceria com a empresa chinesa SinoVac, teria o Presidente da República manifestado-se, em suas redes sociais, contrariamente a tal aquisição, invocando motivação que, segundo afirma a arguente, estaria fundada exclusivamente em preconceitos de procedência nacional e em divergência ideológica, o que representaria desvio de finalidade.

Entendem os arguentes que a conduta do Presidente da República estaria fundada em motivação exclusivamente político-ideológica e eleitoreira, o que representaria desvio de finalidade.

Argumentam que, ao prescindir de critérios técnicos e científicos na formulação da política pública a ser adotada para garantir o acesso da população brasileira à vacinação contra a covid-19 assim que esta for aprovada nos testes internacionais e nacionais de segurança e eficácia, independentemente da origem da medicação, o Governo Federal incorreria em violação aos preceitos fundamentais da Constituição Federal relativos à dignidade humana e aos direitos à vida e à saúde.

Pedem, em caráter liminar, que seja determinado:



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

- a) que o Poder Executivo da União, em especial o Presidente da República e o Ministro de Estado da Saúde, sejam obrigados a se abster da prática de quaisquer atos tendentes a dificultar, ou impedir o prosseguimento dos atos administrativos indispensáveis para que as colaborações destinadas a realização de pesquisas continuem sendo implementadas, expressos ou não em protocolos de intenções;*
- b) que a verificação pelos órgãos competentes, quanto a eventuais vacinas ou medicamentos que se revelem seguros e eficazes para a saúde humana, possam ser desenvolvidas sem quaisquer ameaças e constrangimentos por parte do Chefe da Administração Pública da União;*
- c) que o Sr. Presidente e demais Ministros de Estado relacionados ao tema, direta ou indiretamente, permaneçam impedidos de adotar valorações estranhas e contrárias aos parâmetros e princípios constitucionais, em detrimento do interesse da coletividade e do dever do Estado em proporcionar atenção à saúde da população desta República;*
- d) que o Poder Executivo apresente, em até 30 dias, impreterivelmente, quais os planos e o programa do governo relativos à vacina e medicamentos contra a Covid19, onde conste, sem prejuízo de outras medidas, cronogramas, ações previstas de pesquisa ou desenvolvimento próprio ou em colaboração, tratativas, protocolos de intenção ou de entendimentos e a previsão orçamentária e de dispêndio;*
- e) que o Poder Executivo da União e o Presidente da República sejam obrigados a fazer todos os procedimentos administrativos indispensáveis para que a União possa, com a segurança científica, técnica e administrativa necessárias, providenciar a aquisição das vacinas e medicamentos que sejam admitidas e aprovadas pela Agência de Vigilância Sanitária.*

Como periculum in mora, apontam que “existe risco real de que as gravíssimas falhas do governo federal no enfrentamento à pandemia do coronavírus,



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

além de causar um elevado número de mortes e doentes, ocasionem até o extermínio de determinadas etnias e de grandes contingentes da população mais idosa e de pessoas portadoras de comorbidades sabidamente mais vulneráveis à ação letal da covid-19”.

No mérito, pedem a confirmação da medida liminar.

Adotou-se o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999 (peça 32).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento (peça 43).

É o relatório.

Não há indicação de ato do poder público sindicável por arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Os requerentes impugnam suposta interferência do Presidente da República na concretização do protocolo de intenção de aquisição, pelo Ministério da Saúde, de doses da vacina desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech em parceria com o Instituto Butantan para a covid-19.

Como prova da alegada interferência, apontam os requerentes postagens feitas pelo Presidente da República em suas redes sociais e, logo após, a exclusão de postagens do Ministério da Saúde e da Empresa Brasileira de Comunicação



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

em redes sociais, em que comunicavam a assinatura do protocolo de intenções para aquisição de 46 milhões de doses da vacina.

Ocorre, no entanto, que conforme consignado pela Procuradoria-Geral da República nos mandados de segurança 36.648, 36.666, 37.132, o mero fato de as publicações do Presidente da República em suas redes sociais repercutirem no meio social não constitui fundamento idôneo para caracterizá-las como atos administrativos, tampouco atos do poder público, tanto para fins de mandado de segurança quanto para efeito de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 36.364-AgR, impetrado em face de postagem do Presidente da República no *Twitter*, manteve a decisão do Relator, Ministro Marco Aurélio, no sentido de “*inexistir, na publicação veiculada em mídia social, ato administrativo com carga decisória praticado no exercício de atribuições do Poder Público a autorizar o manejo da ação civil de rito sumário*”.

Isso porque, apesar de a conta pessoal do Presidente da República ser utilizada para informar os demais usuários acerca da implementação de determinadas políticas públicas ou da prática de atos administrativos relevantes,



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

as publicações nas redes sociais não têm caráter oficial e não constituem direitos ou obrigações da administração pública.¹

Assim, se “*publicação veiculada em mídia social não consubstancia ato administrativo com carga decisória praticado no exercício de atribuições da Poder Público*” (MS 36.364-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3.6.2020), não há que se falar em ato do poder público praticado pelo Presidente da República para fins de ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

De outro lado, os requerentes apontam que a atuação do Governo Federal relativa aos investimentos para imunização da população brasileira contra a Covid-19, ao rechaçar a assinatura de protocolo de intenções para aquisição de vacinas com exclusivo fundamento na falta de alinhamento ideológico com o país de procedência das doses, não estaria sendo pautada pelos aspectos técnicos e científicos próprios da formulação de políticas de saúde pública, o que representaria desvio de finalidade na atividade administrativa e violaria preceitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal.

A partir dessa argumentação formulam às seguintes pretensões:

1 Há de se registrar que o Decreto 9.703/2019 revogou o disposto no art. 1º, *caput*, VI, e o parágrafo único do art. 1º do Anexo I ao Decreto 9.504/2017, que previa a competência da Secretaria Especial de Comunicação Social para administrar as contas pessoais das mídias sociais do Presidente da República, não havendo que se falar em administração da conta pessoal do Presidente da República por órgão do Poder Executivo Federal.



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

- (i) que o Poder Executivo da União, em especial o Presidente da República e o Ministro de Estado da Saúde, sejam obrigados a se abster da prática de quaisquer atos tendentes a dificultar, ou impedir o prosseguimento dos atos administrativos indispensáveis para que as colaborações destinadas a realização de pesquisas continuem sendo implementadas, expressos ou não em protocolos de intenções;
- (ii) que a verificação pelos órgãos competentes, quanto a eventuais vacinas ou medicamentos que se revelem seguros e eficazes para a saúde humana, possam ser desenvolvidas sem quaisquer ameaças e constrangimentos por parte do Chefe da Administração Pública da União;
- (iii) que o Sr. Presidente e demais Ministros de Estado relacionados ao tema, direta ou indiretamente, permaneçam impedidos de adotar valorações estranhas e contrárias aos parâmetros e princípios constitucionais, em detrimento do interesse da coletividade e do dever do Estado em proporcionar atenção à saúde da população desta República;
- (iv) que o Poder Executivo apresente, em até 30 dias, impreterivelmente, quais os planos e o programa do governo relativos à vacina e medicamentos contra a covid-19, onde conste, sem prejuízo de outras medidas, cronogramas, ações previstas de pesquisa ou desenvolvimento próprio ou em colaboração, tratativas, protocolos de intenção ou de entendimentos e a previsão orçamentária e de dispêndio e
- (v) que o Poder Executivo da União e o Presidente da República sejam obrigados a fazer todos os procedimentos administrativos indispensáveis para que a União possa, com a segurança



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

científica, técnica e administrativa necessárias, providenciar a aquisição das vacinas e medicamentos que sejam admitidas e aprovadas pela Agência de Vigilância Sanitária.

Assim, ainda que se entendesse pela existência de ato do poder público, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não seria a via adequada para atendimento dos pleitos formulados na inicial.

A ADPF é ação constitucional dirigida a preservar a integridade da Constituição Federal em face de atos do poder público presumivelmente lesivos a preceitos constitucionais fundamentais.

A despeito da amplitude do art. 1º da Lei 9.882/1999 – a arguição é mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público, normativo ou não, abstrato ou concreto, anterior ou posterior à Constituição Federal, estadual ou municipal, de qualquer órgão ou entidade, dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário –, seu objeto é limitado pelo art. 4º, § 1º, da mesma lei, que atrela o cabimento da ação à falta de outro meio jurídico-processual capaz de neutralizar a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade).

Trata-se de ação constitucional que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal



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

competência para examinar atos variados do Poder Público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.

Tal cruzamento, propiciado pela largueza conceitual de sua configuração, foi demarcado em precedentes que se formaram ao longo dos anos, desde a edição da Lei 9.882/1999.

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontram determinados limites no curso procedimental da ADPF.

Daí a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado.

Há de ser vislumbrado o princípio da subsidiariedade, como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”* (ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe de 11.2.2014).



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

Os pedidos veiculados nesta ação envolvem a imposição de obrigações de fazer ao “Governo Federal” e à ANVISA relacionadas (i) à utilização de critérios técnico-científicos na assinatura de protocolo de intenções para a aquisição de vacina, (ii) na elaboração de planejamento necessário à escolha dos fornecedores entre as alternativas viáveis, (iii) no processo de registro das vacinas e (iv) na própria contratação das indústrias farmacêuticas.

Tais provimentos poderiam ser eficazmente obtidos em via distinta, por intermédio do microsistema de direitos coletivos, também contemplado no modelo judiciário definido pela Constituição Federal.

Exemplificativamente, poder-se-ia mencionar a ação civil pública, o mandado de segurança ou a ação popular, instrumentos também contemplados no modelo judiciário definido pela Constituição Federal, com aptidão para questionar a legitimidade de ações ou omissões praticadas pela Administração Pública, inclusive com maior amplitude do que aquela possível em ADPF, cujos parâmetros de controle restringem-se aos preceitos constitucionais fundamentais.

Há de se salientar que o Ministério Público Federal, no âmbito de suas atribuições, atua na coleta de informações para instrução de procedimentos extrajudiciais direcionados à proteção da saúde da população e à apuração da regularidade de condutas nessa área, no contexto da epidemia.



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

A esse respeito, consigne-se que já há procedimento administrativo instaurado para acompanhar o planejamento de vacinação da população brasileira contra a Covid-19, bem como dos imunizantes a serem utilizados para tanto e os critérios e motivações para suas escolhas,² no bojo do qual foram solicitados esclarecimentos que tangenciam as pretensões formuladas nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Ao Ministério da Saúde demandou-se:

a apresentação do cronograma, bem como as medidas que serão adotadas para implementação do acordo firmado com o Instituto Butantan, além de informações sobre a etapa de testes se encontra cada um dos possíveis imunizantes e por que houve decisão de considerar apenas a “vacina de Oxford” no calendário do Ministério da Saúde, e, posteriormente, a “Coronavac”, deixando de incluir as demais vacinas.

Bem assim, solicito informar se houve alteração do planejamento divulgado no dia 20/10/2020 em razão de posterior comunicado do Presidente da República, via Twitter, afirmando expressamente que a vacina “Coronavac” não seria comprada. Em caso positivo, qual o atual planejamento? Quais as justificativas técnicas para o novo direcionamento e quais os quantitativos de vacinas previstos?³

2 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pe/sala-de-imprensa/noticias-pe/mpf-questiona-ministerio-da-saude-e-anvisa-sobre-planejamento-e-escolha-de-vacinas-contracovid-19>. Acesso em: 29 out. 2020.

3 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/vacina-covid-oficio-conjunto-ao-ms>. Acesso em: 29 out. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

À ANVISA foi requerida:

a prestação de informações sobre as etapas do processo de aprovação de vacinas, com dados sobre a fase em que se encontra cada um dos possíveis imunizantes a serem ofertados à população brasileira. Neste sentido, aproveito para questionar se há algum embasamento científico para a decisão inicial de considerar apenas a "vacina de Oxford" no calendário do Ministério da Saúde e, posteriormente, a "Coronovac". Uma delas está em estágio mais avançado de testes que a outra? E quanto aos demais imunizantes em fase de testes? Ademais, solicito informar se há estimativa para a finalização do estágio de testes de cada uma das vacinas, bem como de sua aprovação pela ANVISA de sua posterior distribuição pelo país.⁴

À Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo foi requisitada:

a apresentação dos termos em que firmado o acordo com o Ministério da Saúde, bem como informações sobre a etapa de testes em que se encontra a "Coronovac" e a previsão de finalização de cada estágio dos procedimentos para sua aprovação pela ANVISA. Bem assim, solicito informar se houve alteração do planejamento divulgado no dia 20/10/2020 em razão de posterior comunicado do Presidente da República, via Twitter, afirmando expressamente que a vacina "Coronovac" não seria comprada.⁵

4 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/vacina-covid-oficio-conjunto-a-anvisa>. Acesso em: 29 out. 2020.

5 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/vacina-covid-oficio-a-secretaria-de-saude>. Acesso em: 29 out. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por fim, ao Instituto Butantan solicitou-se:

a prestação de informações sobre as etapas do processo de testes da Coronavac e sobre o protocolo de intenções firmado com o Ministério da Saúde e seus desdobramentos posteriores. Ainda, questiono se a demora na liberação das importações de insumos para produção da vacina foi justificada de alguma forma.⁶

A atuação do Ministério Público, a quem incumbe a adoção das “medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal” (CF, art. 129, II, e arts. 2º e 5º, V, da LC 75/1993), constitui atos preparatórios para o ajuizamento futuro das eventuais medidas judiciais cabíveis,⁷ em não sendo viável a resolução extrajudicial do conflito.

As medidas já buscadas têm propósito e fundamentação aparentemente coincidentes com as dos presentes autos, a demonstrar que demandas dessa natureza encontram espaço em via processual distinta, o que obsta o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não atendimento ao princípio da subsidiariedade.

6 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/vacina-covid-oficio-conjunto-ao-butantan>. Acesso em: 29 out. 2020.

7 “Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: (...)
VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:
a) a proteção dos direitos constitucionais; (...)
d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.”



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

Ademais, a imposição das medidas aqui requeridas estão, assim como aquelas rejeitadas nas ADPFs 671 e 676/DF, fora do campo da jurisdição constitucional.

A pretensão ultrapassa o mero exame de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal, uma vez que se busca interferir, até mesmo, na escolha de quantidades de vacinas a serem adquiridas, produtos cujo completo desenvolvimento e disponibilidade são inclusive incertos, bem como nos prazos para apresentação do planejamento das ações de imunização.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ARB