



PETIÇÃO DIGITALIZADA

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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 929/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALÚRGICOS – CNTM

ADVOGADOS: CARLOS GONÇALVES JÚNIOR E OUTRO

INTERESSADA: SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 – SECOVID/MS

PARECER AJCONST/PGR Nº 2292/2022

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSULTA PÚBLICA SECOVID/MS Nº 1/2021. INCLUSÃO DE CRIANÇAS DE 5 A 11 ANOS DE IDADE NO PLANO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. ALEGADA OMISSÃO DO GOVERNO FEDERAL QUANTO À VACINAÇÃO DE CRIANÇAS DE 5 A 11 ANOS DE IDADE. INCLUSÃO DESTAS NO PLANO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO CONTRA A COVID-19. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO E DO INTERESSE DE AGIR. PREJUDICIALIDADE.

1. Confederação sindical não tem legitimidade ativa *ad causam* para impugnar, em controle concentrado de constitucionalidade, ato estatal cujo conteúdo material não se relacione diretamente com os fins institucionais da entidade sindical de grau máximo. Precedentes.

2. O exaurimento dos efeitos jurídicos da Consulta Pública SECOVID/MS nº 1/2021, com a inclusão posterior de crianças de 5 a 11 anos de idade no Plano Nacional de Imunização, torna prejudicada a análise dos pedidos, seja pela perda superveniente do objeto ou do próprio interesse processual de agir.

— Parecer pelo não conhecimento da ADPF.



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

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos em face de ato da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19, que determinou a realização da Consulta Pública SECOVID/MS nº 1 sobre vacinação contra Covid-19 de crianças de 5 a 11 anos de idade, bem como contra a alegada omissão do Poder Executivo Federal em não determinar a imediata vacinação de crianças e adolescentes.

Este é o teor do ato do Poder Público questionado:

A SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE ENFRENTAMENTO À COVID-19, no âmbito de suas atribuições conferidas mediante o Decreto nº 10.697, de 10 de maio de 2021, torna pública consulta para manifestação da sociedade civil a respeito da vacinação contra a covid-19 em crianças de 5 a 11 anos de idade, tendo em vista a aprovação por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA em 16/12/2021 da iniciação da vacina Comirnaty para imunização contra Covid-19 na referida faixa etária da população. Fica estabelecido o período de 23 de dezembro de 2021 a 02 de janeiro de 2022 para que sejam apresentadas contribuições devidamente fundamentadas. A documentação objeto desta Consulta Pública e o endereço para envio de contribuições estão à disposição dos interessados no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br> a partir da data indicada para início da Consulta Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A requerente afirma que, no atual estágio da pandemia de Covid-19, a imunização de crianças e adolescentes é medida que há de ser adotada com a máxima celeridade possível, a fim de evitar a disseminação de novas cepas do vírus e de diminuir eventual aumento do número de infectados.

Cita que a ANVISA publicou, em 12.11.2021, as Notas Técnicas 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRE, nas quais conclui que *“os estudos disponíveis indicam claramente que a vacinação continua sendo a estratégia chave para o controle da pandemia de SARS-CoV-2, inclusive da propagação de variantes, como a Delta”*.

Diz, no entanto, que, *“a pretexto de querer ouvir a população acerca da necessidade ou não da imunização, o Poder Executivo (...) em vez de implementar a vacinação com urgência que a pandemia exige, propõe que seja feita uma Consulta Pública, a Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, de 22 de dezembro de 2021”*.

Alega que *“depois de 650 mil mortes e de estudos mundialmente acatados, inclusive diante de recomendação da OMS e tendo em vista a autorização por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em 16.12.2021, da utilização da vacina Comirnaty, pretender o Poder Executivo adiar a imposição de vacina à população entre 5 e 11 anos a pretexto de querer ouvir a população a respeito (...) mostra-se [conduta] absurda, infundada, ilegítima e até mesmo criminosa”*.



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

Registra que a ANVISA, no Comunicado Público nº 1, de 16.12.2021, informou a aprovação da Vacina Comirnaty® (Pfizer/Wyeth) para crianças de 5 a 11 anos de idade, asseverando que a vacinação dessa faixa etária representa benefícios diretos não somente para essa população, mas também a redução e transmissão de crianças para adultos e idosos.

Pontua, nesse sentido, “que, conquanto crianças e adolescentes apresentem baixo índice de letalidade ou baixa gravidade de saúde quando acometidos pelo coronavírus, indiscutivelmente são vetores da doença, fator ainda mais agravante à população, considerando-se o momento de iminente retorno às aulas presenciais”.

Acentua que a própria Secretária Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 reconheceu, na Nota Técnica 64/2021-SECOVID/GAB/SECOVID/MS, que *“no curso das competências exclusivas do Ministério da Saúde, a atualização no Plano Nacional de Vacinação no que tange às crianças acima dos cinco anos de idade é estritamente condicionada a análise técnicas e científicas, análises de cenário epidemiológico, bem como a análise da disponibilidade de vacinas”, manifestação esta que evidencia de forma contundente o caráter protelatório e populista da Consulta Pública ora vergastada”.*

Pondera que a vacina Comirnaty® já foi aprovada para a imunização de crianças de 5 a 11 anos de idade em 16 países e que a avaliação da ANVISA contou com a participação de sociedades médicas de notório saber no tema.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Lembra que nos autos da ADPF 756/DF o Supremo Tribunal Federal referendou liminar para assentar a possibilidade de estados e municípios vacinarem adolescentes com base em recomendação feita pela ANVISA, bem como afirmou, no julgamento das ADIs 6.586 e 6.587, a obrigatoriedade da vacinação em razão da sua importância para proteção da coletividade.

Aponta como violados os seguintes preceitos fundamentais: cidadania, dignidade humana (CF, art. 1º); separação de Poderes (CF, art. 2º); igualdade (CF, art. 5º, *caput* e I); legalidade (CF, art. 5º, II); inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV); estabilidade das relações jurídicas (CF, art. 5º, XXVI); devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV); direito à saúde (CF, arts. 6º e 196 a 200); proteção integral da criança e do adolescente (CF, art. 227, *caput* e § 1º).

Requer, nesses termos, o deferimento da medida cautelar para que seja declarada *“a nulidade da Consulta Pública SECOVID/MS 1/2021 e de todos os atos dela decorrentes, bem como determinar que a União adote as medidas recomendadas pela OMS e pela ANVISA, em especial, torne obrigatória a vacinação de crianças e adolescentes, incluindo-os com urgência no Plano Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde (PNI/MS)”*.

Ao final, postula a confirmação da medida cautelar requerida.

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Presidência da República apontou, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da entidade requerente por falta de pertinência temática e por não atendimento da subsidiariedade. Quanto ao mérito, afirma que *“a ADPF não constitui meio processual hábil para substituir a administração pública na tomada de medidas de sua competência”* (peça 23 e 24 do processo eletrônico).

O Ministério da Saúde igualmente apontou a ilegitimidade ativa da requerente por falta de pertinência temática, bem como a perda de objeto da ADPF em razão do esvaziamento da discussão após a realização da Consulta Pública nº 1/2021 SECOVID/MS. No mérito, disse que *“a consulta pública não constitui medida para evitar a vacinação, sendo, em realidade, mais um mecanismo que aumenta a segurança para que seja tomada a decisão de alterar o Plano Nacional de Imunização”*, visto que *“a aprovação de determinado produto pela ANVISA consiste em uma importante etapa do processo decisório, mas não é a única”*.

Consignou que o art. 29 da LINDB estabelece a consulta pública como etapa obrigatória do processo de motivação dos atos administrativos e que o resultado desta, *“além de agregar conhecimento e conferir maior segurança à tomada de decisão, irá promover a publicidade necessária ao ato administrativo, sem prejudicar as condições técnico-científica da ANVISA”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto a alegação de omissão na vacinação de crianças de 5 a 11 anos de idade, asseverou que *“compete à Agência Nacional de Vigilância Sanitária conceder o registro dos produtos, segundo normas de sua área, ao passo que compete ao Ministério da Saúde realizar as políticas públicas de saúde, considerando o cenário epidemiológico, bem como a disponibilidade de vacinas existentes”*.

Pontuou que a alteração do Plano Nacional de Imunização deve ser precedida das seguintes etapas: *“(i) submissão à Consulta Pública de Posicionamento da SECOVID, após análise da opinião Câmara Técnica Assessora de Imunização Covid no dia 23.12.2021; (ii) consulta pública realizada entre o dia 23.12.2021 a 2.01.2022; (iii) audiência pública realizada em 4.01.2022; (iv) apresentação de decisão/plano pela SECOVID/MS em 5.01.2022”*, e que, considerado o referido cronograma, não há que se falar em omissão do Ministério da Saúde na política de vacinação contra Covid-19 para crianças de 5 a 11 anos de idade.

Postula, ao final, o não conhecimento da ADPF ou, subsidiariamente, o reconhecimento da constitucionalidade da Consulta Pública SECOVID/MS nº 1, realizada em 23.12.2021 até 2.01.2022, bem como ausência de omissão do Ministério da Saúde no contexto dos atos necessários à vacinação contra Covid-19 de crianças de 5 a 11 anos de idade (peça 28 do processo eletrônico).

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. ILEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE REQUERENTE

No sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações de fiscalização abstrata de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal pertence exclusivamente às confederações sindicais, que demonstrem vinculação direta e imediata entre o conteúdo material do ato estatal impugnado e o objetivo social ou a finalidade institucional da entidade sindical de grau máximo, como pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa para instauração da fiscalização abstrata (pertinência temática).

Vejam-se, a propósito, a ementa do seguinte julgado:

LEGITIMAÇÃO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ENTIDADE SINDICAL. Somente as confederações possuem legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. O fato de a federação atuar no âmbito nacional e, portanto, de forma abrangente, não a legitima. Diante da dualidade contemplada no inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal, tampouco cabe enquadrá-la, na espécie, como entidade de classe de âmbito nacional.

LEGITIMAÇÃO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ENTIDADE SINDICAL – PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Em se tratando quer de confederação sindical, quer de entidade de classe de âmbito nacional, cumpre, para definição da legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade, examinar a pertinência temática, tendo em vista o objetivo social, previsto no estatuto, e o alcance da norma atacada. Isso não ocorre quando a entidade sindical de trabalhadores impugna diploma legal, como é a Lei nº 2.470/95, do Rio de Janeiro, regedor da privatização. A pertinência temática há de fazer-se na via direta.

(ADI 1.508-MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29.11.1996).



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

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM defende a existência de pertinência temática para o ajuizamento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental ao argumento de que a ação visa a impedir que a categoria profissional por ela representada seja contaminada pelo SARS-CoV-2, assim como evitar que os metalúrgicos sejam processados por serem favoráveis à vacinação contra Covid-19 de crianças de 5 a 11 anos de idade.

Não há vinculação direta e imediata entre as finalidades institucionais da CNTM e o conteúdo material do ato do Poder Público questionado que, como afirma a requerente na petição inicial desta ADPF, atinge toda a coletividade e não apenas a categoria profissional por ela representada.

Em caso análogo, o Supremo Tribunal Federal recusou legitimidade ativa à CNTM para o ajuizamento de ADPF que, visando resguardar medidas sanitárias e assegurar o direito à saúde no contexto da pandemia de Covid-19, pedia que fosse declarada a impossibilidade de realização da Copa América no Brasil, nos termos do acórdão assim ementado:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO



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

INICIAL: AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes.

O vínculo indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta. Precedentes.

2. Ausência expressamente assumida pelo arguente de indicação de ato do Poder Público.

3. Faltantes os requisitos constantes do inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99 tem-se por inepta a petição inicial.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. (ADPF 849/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 30.9.2021).

Em outra oportunidade, o Supremo Tribunal Federal afirmou que nem mesmo a Associação Nacional dos Defensores Públicos teria legitimidade para o ajuizamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade contra ato normativo relativo à política pública de combate à epidemia do *vírus Zika*, visto que o conteúdo do ato não possuía relação com os interesses jurídicos típicos dos defensores públicos (ADI 5.581/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 5.11.2020).

Ademais, reconhecer legitimidade ampla para confederação sindical impugnar ato estatal que alcança toda a sociedade equivaleria atribuir a condição de legitimado universal às confederações sindicais sempre que atacado ato estatal que atinja a todos os cidadãos brasileiros indistintamente.

A ação não há de ser conhecida por ilegitimidade ativa da requerente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2. PERDA DO OBJETO E DO INTERESSE PROCESSUAL DE AGIR

A Consulta Pública nº 1/2021 SECOVID/MS foi realizada no período de 23.12.2021 a 2.01.2022, tendo a maioria dos participantes se manifestado contra a necessidade de apresentação de prescrição médica para vacinação contra Covid-19 de crianças de 5 a 11 anos de idade.¹ Também na audiência pública realizada no dia 4.01.2022 a maioria dos colaboradores defenderam a segurança do imunizante para crianças de 5 a 11 anos de idade, bem como a prioridade da introdução desse grupo no Plano Nacional de Imunização.

Em 5.01.2022 a SECOVID/MS recomendou, em nota técnica aprovada por despacho do Ministro de Estado da Saúde, o uso da vacina Comirnaty® em crianças de 5 a 11 anos de idade, nos seguintes termos:

9.1. Diante do deferimento do pedido de ampliação de uso do imunizante Cominarty para crianças de 05 a 11 anos de idade, cuja segurança e eficácia foi testada pela Anvisa, a Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à COVID-19 (SECOVID) recomenda a inclusão da vacina Comirnaty, de forma não obrigatória, para essa faixa etária, naqueles que não possuam contra-indicações, no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 (PNO) nos seguintes termos, priorizando-se:

- a) crianças com 5 a 11 anos com deficiência permanente ou com comorbidade (art. 13, parágrafo quinto, da Lei 14.124, de 10 de março de 2021);*
- b) crianças indígenas (ADPF 790) e quilombolas (ADPF 742);*

1 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-01/consulta-publica-rejeita-prescricao-medica-para-vacinar-criancas>. Acesso: 7 jan. 2022.



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

c) crianças que vivam em lar com pessoas com alto risco para evolução grave de COVID-19;

d) crianças sem comorbidades, na seguinte ordem sugerida:

d.1 crianças entre 10 e 11 anos;

d.2 crianças entre 8 e 9 anos;

d.3 crianças entre 6 e 7 anos;

d.4 crianças com 5 anos.

9.2. Os pais ou responsáveis devem estar presentes manifestando sua concordância com a vacinação. Em caso de ausência de pais ou responsáveis, a vacinação deverá ser autorizada por um termo de assentimento por escrito.

9.3. As vacinas devem ser aplicadas seguindo fielmente as recomendações da Anvisa, conforme já descritas no tópico 6. A farmacovigilância, por sua vez, deve obedecer aos requisitos da Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999 (art. 7º, inciso XVIII).

9.4. Por fim, cabe esclarecer que há cobertura contratual vigente no âmbito da União (Contrato de Fabricação e Fornecimento 281/2021) para atender à recomendação deste documento, com possíveis entregas a partir de 10.01.2022.²

Na mesma data, o Ministro de Estado da Saúde anunciou a inclusão de crianças de 5 a 11 anos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19, sem exigência de prescrição médica para o uso do imunizante, mas com recomendação de que os pais ou responsáveis consultem um médico antes da vacinação, para verificar se há contraindicação.³

2 Nota Técnica nº 2/2022-SECOVID/GAB/SECOVID/MS, disponível em: <https://sbim.org.br/images/files/notas-tecnicas/nt-ms-vacinacao-criancas-covid-5a11anos.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2022.

3 Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pptx/2022/janeiro/secovid_aud_iencia-publica_oficial-final.pptx. Acesso em: 7 jan. 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exauridos os efeitos jurídicos do ato do Poder Público questionado (Consulta Pública SECOVID/MS nº 1/2021) e atendido do pleito da requerente de inclusão de crianças de 5 a 11 anos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, há de ser reconhecida a prejudicialidade desta ADPF em razão da perda superveniente do objeto e do próprio interesse de agir, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

— Objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo em regime de plena vigência. A cessação superveniência da vigência da norma estatal impugnada em ação direta de inconstitucionalidade, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização abstrata, tanto pode decorrer da sua revogação pura e simples como o exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário.

(ADI 612-QO/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 06.05.1994 – grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERESSE PROCESSUAL DE AGIR.

O interesse de agir, se é categoria a que se queira atribuir pertinência ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, nele, há de reduzir-se à existência e à vigência ou subsistência de efeitos da lei questionada, bastantes a caracterizar a necessidade de declaração de sua inconstitucionalidade.

(ADI 733/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16.6.1995).

Por idênticos motivos, o Ministro Ricardo Lewandowski **julgou prejudicados** pedidos de tutela provisória de urgência, formulados pelo Partido

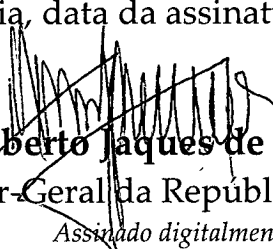


**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

dos Trabalhadores e pelo Partido Cidadania nos autos das ADPFs 714 e 716/DF, “para incluir as etapas a serem cumpridas para iniciar e concluir a vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a Covid-19” e para “a imediata inclusão da vacina Comirnaty para imunização contra Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos de idade no Plano Nacional de Imunização, devendo o Ministério da Saúde criar protocolo de imunização deste público e viabilizar a aquisição das vacinas em prazo razoável” (ADPFs 754 e 756/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, jul. em 6.01.2022).

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA em exercício pelo não conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, seja pela ilegitimidade ativa *ad causam* da entidade requerente, seja pela perda superveniente do objeto e do interesse processual de agir.

Brasília, data da assinatura digital.


Humberto Jaques de Medeiros
Procurador-Geral da República em exercício
Assinado digitalmente

PC