

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, observo que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.

Esta é a Décima Segunda Tutela Provisória Incidental - TPI apresentada nesta ADPF 756/DF. Observo que o presente pedido incidental, assim como os demais que o antecederam, diz respeito a atos e omissões do Poder Executivo Federal relacionados à preservação do direito à saúde e à vida no contexto do período excepcional da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente da Covid-19.

Tanto na inicial deste pleito, quanto nos pedidos incidentais antecedentes, o cerne da questão trazida a juízo sempre foi a necessidade de explicitação e de planejamento das ações estatais no enfrentamento do novo coronavírus, responsável pelo surto iniciado no ano de 2019.

Assim, entendendo que o pleito ora formulado é compatível com o objeto desta ADPF e com as decisões que já foram proferidas em seu bojo, passo ao respectivo exame. Nesse proceder, bem analisado - embora ainda em um exame perfunctório, de mera delibação, próprio desta fase embrionária da demanda - penso que o pedido merece ser parcialmente contemplado.

Com efeito, nas ADIs 6.587/DF e 6.586/DF, de minha relatoria, o STF evidenciou, dentre outras indicações, que a política pública relativa à vacinação deve tomar por base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes.

Nunca é demais recordar que a saúde, segundo a Constituição Federal, é um direito de todos e um dever irrenunciável do Estado brasileiro, garantido mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (art. 196 da CF), cujo principal pilar é o Sistema Único de Saúde - SUS (art. 198 da CF).

Da leitura do art. 198 do Texto Magno, extrai-se que compete à União assumir a coordenação das atividades do setor, incumbindo-lhe, em especial, 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 SUS ou que representem risco de disseminação nacional, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde).

Na coordenação do PNI e ao se posicionar sobre a exigência de comprovante de vacinação em instituições federais de ensino, a União deverá levar em consideração, por expreso mandamento legal, as evidências científicas e análises estratégicas em saúde, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020. A vigência do citado dispositivo se mantém na medida em que, na Sessão Virtual de 26/2 a 5/3/2021, o Plenário do STF referendou a cautelar por mim deferida nos autos da ADI 6.625-MC-Ref/DF, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de manter em vigor as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Não é o que se verifica no ato impugnado, o qual, além de contrariar as evidências científicas e análises estratégicas em saúde ao desestimular a vacinação, ainda sustenta a exigência de lei federal em sentido estrito para que as instituições pudessem estabelecer tal restrição, quando já existe a Lei 13.979/2020, cujo art. 3º, *caput*, III, **d**, prevê que

“[...] **as autoridades poderão adotar**, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

[...]

III – **determinação de realização compulsória de :**

[...]

d) **vacinação** e outras medidas profiláticas”. (grifei)

Evidente, pois, que ao subtrair da autonomia gerencial, administrativa e patrimonial das instituições de ensino a atribuição de exigir comprovação de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais, o ato impugnado contraria o disposto nos arts. 6º e 205 a 214 da Constituição Federal, como também cerceia a autonomia universitária, colocando em risco os ideais que regem o ensino em nosso País e em outras nações pautadas pelos cânones da democracia.

O Supremo Tribunal Federal tem, ao longo de sua história, agido em favor da plena concretização do direito à saúde e à educação, além de assegurar a autonomia universitária, não se afigurando possível transigir um milímetro sequer no tocante à defesa de tais preceitos fundamentais, sob pena de incorrer-se em inaceitável retrocesso civilizatório.

O tema da autodeterminação das universidades, consagrado no art. 207 da Constituição Federal, é especialmente caro a esta Suprema Corte. Relembro que já em 1989, na ADI 51-9/RJ, da qual foi relator o Ministro Paulo Brossard, coube ao Ministro Celso de Mello, em percuciente voto, enaltecer a relevância desse valor, o qual, antes mesmo de ser incorporado ao Texto Magno, já configurava expressiva garantia institucional das universidades brasileiras.

Ao distinguir as três dimensões que compõem a autonomia universitária, quais sejam, a didático-científica, a administrativa e a financeira, o antigo decano do Supremo Tribunal Federal enfatizou competir aos estabelecimentos de ensino superior, *verbis* :

“[...] sob a égide do pluralismo de ideias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de **autonomia universitária transforma a Universidade no *locus* , no**

espaço social privilegiado da liberdade e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos.

As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático-científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente Caio Tácito (v. Parecer, in RDA, vol. 136/263-268, 265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue: 'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério [...] é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades [...]' (ADI 51-9/RJ, grifei).

Da decisão acima transcrita fica claro que as autonomias administrativa e financeira constituem condição *sine qua non* para a concretização da autonomia didático-científica. Portanto, sem as autonomias consideradas no referido acórdão de “acessórias ou instrumentais”, a universidade não logrará cumprir o seu relevantíssimo papel de guardiã, formuladora e transmissora da cultura e do saber.

No voto que proferi na ADPF 548/DF, ressaltai a importância de proteger-se a universidade contra todas as formas de pressão externa de modo a assegurar que ela possa contribuir para forjar uma sociedade livre, democrática e plural. Nina Beatriz Stocco Ranieri explica que essa capacidade de atuação autárquica conferida à universidade constitui um postulado

“[...] fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, **compreende prerrogativas de autogoverno** atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial **para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade** ” (RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Trente années d' autonomie universitaire: résultats divers, effets contradictoires*. Educ. Soc. 2018, vol.39, n.145, p. 947. Epub Nov 14, 2018, grifei).

Mas a verdade é que o papel da universidade transcende, em muito, as atividades propriamente acadêmicas que lhe foram atribuídas pelo constituinte de 1988. Veja-se o que dizem, a propósito, Carolina Machado Cyrillo da Silva e Luiz Fernando Castilhos Silveira:

“No direito constitucional, sobretudo naquele de matriz sul-americana e garantista, fruto de uma luta de transição entre ditaduras e democracias, aparecem novas funções constitucionais destinadas a algumas instituições de Estado. Essas instituições ganham protagonismo normativo constitucional, com o objetivo de serem garantias de direitos fundamentais, reconquistados nas novas democracias constitucionais. **Essas instituições ganham proteção constitucional, inclusive, em relação aos poderes públicos** (executivo, legislativo, judiciário), **justamente para que seja possível atribuir a elas a concretude dos direitos fundamentais, independentemente das políticas governamentais, dando-lhes autonomia.**

E, por este motivo, as universidades foram dotadas de autonomia pelo constituinte, para funcionarem como verdadeiras instituições de garantia de direitos fundamentais. É indispensável frisar que os titulares dos direitos albergados pela autonomia universitária não são as universidades; tampouco são os seus administradores, docentes e funcionários, públicos ou privados. Incompleta, se não incorreta, inclusive a noção de que os seus titulares são, única e talvez até principalmente, os estudantes dessas instituições. Tem-se, no Brasil, o mau hábito de ver a universidade como um local apenas de ensino quando, até por força constitucional, estão alicerçadas nos pilares do ensino, pesquisa e extensão. Desde a sua concepção e várias vezes ao longo da história, as universidades foram centros de produção, custódia e disseminação do conhecimento humano e das liberdades.

Essa liberdade acadêmica não é, apenas, uma “liberdade individual”, embora inclua diversas liberdades individuais. Ela é, também, uma liberdade institucional. Essa é uma dimensão fundamental para o desenvolvimento científico de uma comunidade, visto que a ciência **A Universidade é a instituição, historicamente e por excelência, na qual essa pesquisa pode (e deve) acontecer de maneira desinteressada de pressões externas em busca do conhecimento, tais como o objetivo do lucro ou as amarras de ideologias religiosas ou políticas de ocasião**. Por esse motivo, essa liberdade acadêmica precisa de uma garantia específica, que na Constituição Federal de 1988 é a autonomia universitária, na forma do seu artigo 207” (SILVA, Carolina Machado Cyrillo da, e SILVEIRA,

Luiz Fernando Castilhos Silveira. A autonomia universitária na Constituição de 1988: um modelo de autonomia institucional em construção. *Revista Práticas em Gestão Pública Universitária*, ano 5, v. 5, n. 1, jan.- jun. 2021, grifei).

O Supremo Tribunal Federal, em acórdão de relatoria do Ministro Dias Toffoli (ADI 3.792/DF), bem resumiu o alcance da autonomia universitária, assentando o seguinte:

“ A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo , bem como sobre suas atividades pedagógicas” (grifei)

As instituições de ensino têm, portanto, autoridade para exercer a autonomia universitária e podem legitimamente exigir a comprovação de vacinação, com fulcro no art. 3º, III, **d**, da Lei 13.979/2020.

Vale lembrar, por derradeiro, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das já citadas ADIs 6.586 e 6.587, em acórdão de minha relatoria, assim se pronunciou sobre a exigência de comprovação de vacinação para exercício de determinados direitos:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO

PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALÇANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

I - A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis.

II - A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresse consentimento informado das pessoas.

III - A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes .

IV - A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de cuidar da saúde e assistência pública que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal.

V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) **a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes**, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência” (grifei).

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, voto por referendar a medida cautelar para determinar a imediata suspensão do Despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais.

Plenário Virtual - Tribunal de Voto