



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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 754/DF

RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE

ADVOGADO: CASSIO DOS SANTOS ARAÚJO

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 361987/2020

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 A EVENTUAL IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. 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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade em impugnação a ato do Presidente da República pelo qual *“desautorizou a assinatura do Ministério da Saúde no protocolo de intenção de aquisição da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech em parceria com o Instituto Butantan, de São Paulo”*.

Narra 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.

Argumenta 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



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

da medicação, o Governo Federal incorreria em violação dos preceitos fundamentais da Constituição Federal relativos à proteção da vida e da saúde, ao princípio da não discriminação, bem como aos deveres impostos à Administração Pública de impessoalidade, moralidade, eficiência e da busca do interesse público.

Pede, em caráter liminar, que seja determinado:

- a. que o Governo Federal assine, caso ainda não tenha feito, o protocolo de intenções de adquirir as 46 milhões de doses inicialmente previstas da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech;*
- b. que o Governo Federal apresente, em 48 horas, planos de aquisição de vacinas que contemplem todas as alternativas viáveis, com as devidas justificativas para que uma opção seja mais ou menos viável do que a outra, sem objeções infundadas de procedência nacional, e com base em critérios científicos de segurança, de perspectiva de disponibilidade e eficácia das vacinas;*
- c. que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) analise os registros de vacinas internacionais porventura solicitados em caráter de urgência, em até 20 dias contados do recebimento da documentação, justificando suas conclusões com base em critérios unicamente científicos, em cumprimento à recente Nota Técnica nº 78/2020/SEI/GPBIO/GGMED/DIRE2/ANVISA;*
- d. que, após a aprovação da Anvisa, o Governo Federal providencie com urgência a contratação de vacinas registradas, nos limites das disponibilidades orçamentárias, inclusive via crédito extraordinário ou via “orçamento de guerra”, pautando-se por critérios exclusivamente técnicos de segurança e eficácia, rechaçando escolhas políticas ou personalistas do objeto.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como *periculum in mora*, aponta o risco atual à vida e à saúde da população, já que “sem a assinatura do protocolo de intenções de aquisição das doses de vacina, certamente o Brasil estará em algum dos últimos lugares da fila internacional à espera da vacinação em massa” o que “pode custar a vida de milhares de brasileiros e a intranquilidade – por medo constante de exposição ao vírus – de outros tantos cidadãos nacionais”.

No mérito, pede a confirmação da medida liminar.

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

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento (peça 25).

É o relatório.

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

A requerente impugna 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.



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

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

determinadas políticas públicas ou da prática de atos administrativos relevantes, 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, a requerente aponta 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.

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

A partir dessa argumentação formula às seguintes pretensões:

(i) que o Governo Federal assine, caso ainda não tenha feito, o protocolo de intenções de adquirir as 46 milhões de doses inicialmente previstas da vacina CoronaVac, desenvolvida pela farmacêutica chinesa Sinovac Biotech;

(ii) que o Governo Federal apresente, em 48 horas, planos de aquisição de vacinas que contemplem todas as alternativas viáveis, com as devidas justificativas para que uma opção seja mais ou menos viável do que a outra, sem objeções infundadas de procedência nacional, e com base em critérios científicos de segurança, de perspectiva de disponibilidade e eficácia das vacinas;

(iii) que, após a aprovação da Anvisa, o Governo Federal providencie com urgência a contratação de vacinas registradas, nos limites das disponibilidades orçamentárias, inclusive via crédito extraordinário ou via “orçamento de guerra”, pautando-se por critérios exclusivamente técnicos de segurança e eficácia, rechaçando escolhas políticas ou personalistas do objeto.

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.



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

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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).

Os pedidos veiculados nos autos 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 vacinas, (ii) na elaboração de planejamento necessário à escolha dos fornecedores entre as alternativas de imunizantes 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.



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

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.

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:

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.



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

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 “Coronovac”, 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 “Coronovac” 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

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

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 “Coronavac” 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 “Coronavac” não seria comprada.⁵

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

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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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.

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.

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**

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