



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

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 796/DF**

**RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**INTERESSADO: MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 134667/2021**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EPIDEMIA DE COVID-19. AQUISIÇÃO DE VACINAS POR ESTADOS, NA HIPÓTESE DE ATUAÇÃO INTEMPESTIVA DA UNIÃO. RESPONSABILIDADE PELO CUSTEIO. PEDIDO DE REPASSE DE VERBAS FEDERAIS. DEMANDA DE CARÁTER CONCRETO. POSSIBILIDADE DE OBTENÇÃO DO MESMO RESULTADO EM VIA DISTINTA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO ATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INAÇÃO ATUAL INJUSTIFICADA DO ENTE CENTRAL NA AQUISIÇÃO DE VACINAS. OFERTA RESTRITA. PLANO NACIONAL DE VACINAÇÃO EM EXECUÇÃO. RISCO AO PROCEDIMENTO DE IMUNIZAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO E INDEFERIMENTO DO PEDIDO CAUTELAR.

1. Pedido de repasse de verbas federais para aquisição de vacinas para imunização contra a Covid-19 por estados e municípios, na hipótese de mora na atuação da União, tem caráter concreto e pode ser validamente formulado em via distinta pelo ente eventualmente impactado, a indicar o não atendimento do princípio da



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

subsidiariedade que rege a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. O reconhecimento da transferência de responsabilidade pela imunização da população a estados e municípios, incluída a aquisição de insumos e vacinas, vincula-se ao reconhecimento de situação de inação ou de mora injustificada do ente central, não demonstrada nos autos, não sendo a ADPF a via processual adequada para produção probatória.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição ou, caso ultrapassada a preliminar, pelo indeferimento do pedido de cautelar.

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade, buscando o repasse de verbas federais a estados e municípios para a aquisição de imunizantes contra a Covid-19.

Como ato do poder público descumpridor de preceitos fundamentais, o requerente indica a mora da União na aquisição e distribuição de vacinas “em número e velocidade suficientes” para o cumprimento do plano nacional de imunização, de que decorreria a transferência aos estados da responsabilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pela imunização da população, no exercício da competência comum a todos os entes para proteção da saúde pública (arts. 23, II; 30, VII; e 24, XII, todos da Constituição Federal).

Afirma que o Supremo Tribunal Federal garantiu aos estados atuação suplementar no campo da imunização contra a Covid-19, no caso de atuação intempestiva da União (ADPF 770), mas deixou de assentar a responsabilidade orçamentária do ente federal na aquisição descentralizada das vacinas, porque não era tema posto na ocasião.

Argumenta que, atrelada à transferência do encargo que é, ordinariamente, da União, há de estar *“a contrapartida financeira para fazer frente às responsabilidades”*, sem a qual se verifica a *“renúncia à competência constitucional de bem gerir o direito fundamental à saúde de toda a população brasileira”*.

Diz, nesse sentido, que *“transferir apenas a responsabilidade sem o respectivo recurso orçamentário para fazer frente ao encargo é um verdadeiro beneficiamento da própria torpeza: a União decide não agir, o que transfere a responsabilidade – que era sua – para os demais entes, os quais não têm recursos financeiros para assumir a responsabilidade”*.



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

O requerente aponta violação ao federalismo cooperativo (art. 1º da CF/1988), ao princípio da eficiência administrativa (art. 37da CF/1988) e aos direitos à vida e à saúde (arts. 5º, 6º e 196 da CF/1988).

Pede o deferimento de medida cautelar para que *“seja ordenado à União o repasse financeiro aos demais entes federados para aquisição de vacinas contra a covid-19, direta ou indiretamente – por intermédio de consórcios, por exemplo –, seja com a utilização de créditos extraordinários já aprovados pelo Congresso Nacional e ainda não utilizados, seja pela abertura de novos, em caso de não apresentar evidências de que será capaz de promover diretamente a vacinação da população brasileira em até 10 dias”,* ou, subsidiariamente, *“para garantir a todos os entes federados a compensação dos gastos de aquisição com vacinas contra a covid-19 adquiridas direta ou indiretamente – por intermédio de consórcios, por exemplo –, a seu exclusivo critério, com débitos de qualquer espécie que eventualmente tiverem com a União”.*

No mérito, pede a confirmação da medida cautelar.

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

A Presidência da República, em suas informações (peças eletrônicas 12 e 13), apontou o não atendimento do princípio da subsidiariedade, porque



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a arguição teria como propósito complementar o que decidido na ADPF 770. Caberia, fosse o caso, a oposição de embargos de declaração.

Informou, ainda, a oposição de veto ao dispositivo do Projeto de Lei 534/2021, transformado na Lei 14.125/2020, que previa o custeio, com recursos da União, das vacinas adquiridas em caráter suplementar por estados e municípios<sup>1</sup>.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar (peça 16).

Sustentou, em preliminar, (i) a ausência de indicação de ato do poder público passível de controle de constitucionalidade; (ii) não haver questão constitucional a ser dirimida, aduzindo que o exame da postulação depende da análise de critérios legais e regulamentares que organizam a execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica; e (iii) não atendimento do princípio da subsidiariedade.

---

1 Era esse o teor do § 4º do art. 1º: "§ 4º A aquisição de vacinas de que trata o caput deste artigo será feita pela União, podendo os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fazê-la em caráter suplementar, com recursos oriundos da União, ou, excepcionalmente, com recursos próprios, 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". As razões de veto constam da Mensagem de Veto 70, de 10.3.2021.



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

No mérito, rebateu as alegações fáticas expostas na inicial, e afirmou que há plano nacional de imunização em execução, *“elaborado com a ampla participação de experts na área, de modo a fornecer a estratégia mais eficaz de enfrentamento da pandemia, considerando a quantidade inicial limitada de vacinas para o atendimento da população brasileira”*.

Relatou a trajetória de compra e distribuição de vacinas adotada pelo governo federal e indicou as tratativas e cronograma previsto para novas aquisições, mencionando a autorização, pelo Ministério da Saúde, do uso da totalidade das vacinas distribuídas para aplicação da primeira dose, para ampliação da cobertura vacinal pelo território brasileiro.

Afirmou que o acolhimento da pretensão, a despeito do contexto de esforço contínuo da administração pública federal em viabilizar plena imunização à população brasileira, *“significaria subtração indevida de competências atribuídas à União pela Constituição Federal e por toda a legislação sanitária”* e comprometeria a implementação do plano nacional, *“com o potencial de violar a equidade e a universalidade no acesso da população brasileira às vacinas, uma vez que a coordenação em nível nacional de tais ações seria claramente fragilizada”*.

Eis, em síntese, o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O requerente pretende garantir o repasse de verbas federais a estados e municípios para aquisição paralela de imunizantes contra a Covid-19, apontando a responsabilidade da União pelo seu custeio, por haver supostamente falhado em seu dever de vacinar a população.

A arguição não trata da aquisição das vacinas pelos demais entes federados, possibilidade, como afirmado pelo requerente, já prevista na legislação vigente e debatida em ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal (ADPF 770, ADI 6.625).

A discussão envolve estritamente, portanto, o **aspecto financeiro** da aquisição de imunizantes, condicionada ao reconhecimento de inércia ou mora inconstitucional do poder público federal em sua compra e distribuição, de que decorreria a atuação suplementar e eventual de estados e municípios.

Os contornos da ação demonstram que, não obstante deduzida em ação de natureza objetiva, a discussão trazida à Corte não se reveste da abstração exigida nessa espécie de processo.

O pedido de repasse de verbas assume caráter concreto, e há de ser formulado pelo ente que eventualmente arque com o ônus financeiro ou, no limite, que seja impedido de adquirir as doses necessárias em razão da falta de recursos; mas aí sua demanda virá em medida processual distinta, quando



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

verificado quadro de inação da União que conduza concretamente à necessidade de aquisição autônoma de vacinas, nos termos da legislação em vigor.

Por ora, não se tem notícia de situação em que estado ou município haja deixado de buscar meios para a aquisição de vacinas por falta de recursos ou negativa, por parte do ente central, de repasse de verbas marcadas para o enfrentamento da epidemia, montante que serve também à adoção de medidas direcionadas à imunização da população.

O pedido assemelha-se, em alguma medida, aos formulados em **Ações Cíveis Originárias** ajuizadas por estados contra a União visando ao custeio de leitos de UTI, após a alegada redução do quantitativo habilitado pelo Ministério da Saúde em momento de recrudescimento da crise sanitária decorrente da epidemia de Covid-19 (ACOs 3.473, 3.474, 3.475, 3.478, e 3483).

Daí ressaí o não atendimento do princípio da subsidiariedade, condição de procedibilidade da ADPF, em obstáculo ao conhecimento desta arguição. Decidiu o Supremo Tribunal Federal, nesse sentido:

*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 ALEGADAMENTE*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – 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 237 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 30.10.2014) – Grifos nossos.*

*(...) O pressuposto da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do ajuizamento da arguição.*

(ADPF 536-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 20.9.2018) – Grifos nossos.

Ademais, não há argumentação subsistente, ao menos no momento presente, que justifique ou recomende o deferimento do pedido cautelar.

O Supremo Tribunal Federal definiu que, em período de grave crise sanitária decorrente da epidemia de Covid-19, estados, DF e municípios têm competência para atuar em seu enfrentamento, no exercício do dever, compartilhado com a União, de proteção da saúde da população.

A Corte reconheceu o papel do ente central no planejamento e na coordenação das ações governamentais, mas negou a possibilidade de que este afaste *“unilateralmente as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente” (ADPF 672, ADIs 6.341, 6.343).*

Para situações que demandam atuação linear, o Supremo Tribunal Federal admitiu a ação de estados, DF e municípios **em contexto de inação do poder político central**, amparado acertadamente na competência constitucional comum dos entes para proteção da saúde pública, como dever do Estado em seus três níveis de governo.

Assim, por exemplo, definiu, quanto à implementação de planos de vacinação estaduais, o seguinte:

*TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. VACINAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.*

*I – A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “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 a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196).*

*II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional.*

*III – O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus.*

*IV – Embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de todas as vacinas seguras e eficazes no PNI, de maneira a imunizar uniforme e tempestivamente toda a população, o certo é que, nos diversos precedentes relativos à pandemia causada pela Covid-19, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública, em particular para suprir lacunas ou omissões do governo central.*

*V – O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin).*

*VI – A Constituição outorgou a todos aos integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo.*

*VII – Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para assentar que os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020. (ADPF 770 MC-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.3.2021.)*

No plano normativo, após as recentes alterações legislativas promovidas pelas Leis 14.121, 14.124 e 14.125, possibilitou-se aos estados, DF e municípios a aquisição de vacinas no caso de atuação intempestiva da União, para a situação específica da pandemia de Covid-19.

O conteúdo normativo das leis mantém a atuação central da União, seguindo a legislação pretérita, e possibilita a atuação suplementar dos demais entes como forma de evitar eventuais paralisações na imunização, potencializando o combate à crise. Estabelece o art. 13 e seus parágrafos, da Lei 14.124/2021:

*Art. 13. A aplicação das vacinas contra a covid-19 deverá observar o previsto no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, ou naquele que vier a substituí-lo.  
§ 1º O Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, de que trata o caput deste artigo, é o elaborado, atualizado*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*e coordenado pelo Ministério da Saúde, disponível em sítio oficial na internet.*

*§ 2º A aplicação das vacinas de que trata o caput deste artigo somente ocorrerá após a autorização excepcional de importação, ou a autorização temporária de uso emergencial, ou o registro sanitário de vacinas concedidos pela Anvisa.*

*§ 3º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal ficam autorizados a adquirir, a distribuir e a aplicar as vacinas contra a covid-19 registradas, autorizadas para uso emergencial ou autorizadas excepcionalmente para importação, nos termos do art. 16 desta Lei, caso a União não realize as aquisições e a distribuição tempestiva de doses suficientes para a vacinação dos grupos previstos no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19.*

Considerada a normatização vigente, e seguindo a orientação do STF – para garantir-se minimamente a segurança jurídica em contexto crítico de acelerada e constante alteração fática –, parece certo que, **no que toca à aquisição de imunizantes anticovid-19**, somente no caso de situação de mora injustificada da União, na condição de ente coordenador da atuação nesse campo – ou quando ajustado entre os entes, em regime de cooperação –, estará autorizada a atuação de estados, DF e municípios e, a partir daí, o debate acerca do ônus financeiro.

Medidas voltadas à imunização da população, questão que já passou por contextos fáticos distintos – mais especialmente a que envolve a aquisição de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

imunizantes – insere-se, indubitavelmente, como afirma o requerente, entre aquelas que reclamam atuação coordenada, gerenciada pelo ente central.

A organização de atribuições relacionadas à compra de imunizantes e à sua justa distribuição por todo o território nacional exige decisões centralizadas, estratégicas e amparadas em visão geral da situação de crise. A operacionalização nacional do processo de imunização da população é opção que garante distribuição proporcional e equânime, sendo adequada e ideal a inclusão das vacinas contra a Covid-19 no Plano Nacional de Imunização.

A eventual discussão quanto ao ônus financeiro para a aquisição de vacinas por estados, Distrito Federal e municípios exige, antes, **demonstração de inequívoca inação do poder público central** no campo da imunização da população, pois, apenas em caso de omissão inconstitucional, caberia ao STF, se fosse o caso, atuar para viabilizar a imunização nos estados e municípios, sempre mirando na saúde da população brasileira.

A partir do conteúdo dos elementos trazidos aos autos, contrapondo-se a argumentação fática da petição inicial e as informações trazidas pelos órgãos interessados, não permite a afirmação inequívoca de situação atual de inércia ou mora injustificada do ente central na condução e



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

na operacionalização da política pública de vacinação, embora desejável imunização mais célere.

A União atua em condições críticas no presente estágio da epidemia: há plano nacional de vacinação em execução, com grupos prioritários definidos, e cronograma previsto para novas aquisições, mas a oferta restrita de insumos e vacinas, noticiada recorrentemente em todo o mundo, inviabiliza imunização mais célere da população, como desejado.

Em cenário de escassez, as informações da AGU noticiam esforço do poder público central para obtenção de doses das vacinas aprovadas para uso emergencial ou com registro definitivo, visando à imunização da totalidade da população em tempo possível:

*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. Já em 23 de fevereiro de 2021 foi aprovado o primeiro registro de vacina para COVID-19 no Brasil, o qual se refere ao imunizante contra a doença desenvolvido pela farmacêutica norte-americana Pfizer em parceria com a empresa de biotecnologia alemã Biontech.*

*Conforme se extrai do Sétimo Informe Técnico relativo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a COVID-19 (formato utilizado pela pasta para a atualização das diretrizes,*





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

*estratégias e orientações técnicas do PNOVC, bem como dos seus respectivos cronogramas), datado de 19 de março de 2021, a vacinação contra COVID-19 foi iniciada no Brasil em 18 de janeiro de 2021, com doses que somaram um quantitativo de, aproximadamente, seis milhões, recebidas a partir da Sinovac em parceria com o Butantan.*

*Vale registrar, consoante o mesmo documento, que o Ministério da Saúde “distribuiu 8 pautas consecutivas de vacinas (Sinovac/Butantan e AstraZeneca/Fiocruz) e; incluindo a 9ª Pauta em comento, já se tem viabilizada a entrega de um total aproximado de 29,7 milhões de doses, das quais 5 milhões da vacina AstraZeneca/Fiocruz e cerca de 24,7 milhões da vacina Sinovac/Butantan, com o alcance de aproximadamente 20,6 milhões de pessoas”. Consta, ainda, no Sétimo Informe Técnico, que o Ministério da Saúde autorizou o uso da totalidade das vacinas distribuídas para aplicação da primeira dose, permitindo, assim, ampliar ainda mais a vacinação dos brasileiros, em andamento desde 18 de janeiro do corrente ano.*

A atuação nesse sentido foi facilitada e impulsionada após a edição das Leis 14.121, de 1º.3.2021, e 14.124 e 14.125, de 10.3.2021, que simplificaram o procedimento respectivo e autorizaram a União a assumir a responsabilidade pelos efeitos da vacina, fator que travou precedentemente o fechamento de contratos.

Tem-se notícia, a partir daí, de contratos firmados para a compra de 138 milhões de novas doses (Pfizer e Janssen)<sup>2</sup>, e tratativas para a aquisição de

---

2 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/03/22/governo-compra-138-milhoes-de-doses-de-vacinas-contra-covid-19>. Acesso em: 16.4.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

outras (Coronovac, Moderna, AstraZeneca, Sputnik V, Covaxin)<sup>3</sup>, além da viabilização para início da produção nacional de vacinas (Butanvac).

A interferência do Judiciário neste momento, afastada *manifestação* da atuação federal, seria ingerência indevida para apenas ditar modo de agir ao Executivo. Determinação de repasse de verbas para eventual compra de vacinas por estados e municípios, em sobreposição à programação nacional, implicaria rearranjo orçamentário e de medidas definidas e em curso, com impacto relevante sobre a gestão nacional e a própria operacionalização da imunização, podendo, inclusive, gerar indesejados atrasos.

De outro lado, a questão da transferência de recursos da União aos demais entes, especificamente para a compra de vacinas, ainda é pauta nas discussões fora da seara jurisdicional.

Em entrevista coletiva para apresentação de balanço de doses contratadas pelo governo federal, de meados de março, o representante do Ministério da Saúde afirmou, sobre a aquisição de vacinas por estados e municípios, que o “*ministério [da Saúde] vai discutir o assunto com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e com o Conselho Nacional de Secretarias*

---

3 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-03/covid-19-governo-federal-negocia-168-milhoes-de-doses-de-vacina#:~:text=O%20governo%20federal%20negocia%20a,de%20100%20milh%C3%B5es%20de%20doses>. Acesso em: 16.4.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Municipais de Saúde (Conasems) para avaliar se o ministério comprará lotes ou se haverá um desconto da quantidade que seria repassada pelo Executivo”<sup>4</sup>.*

Considere-se, ainda, a pendência da apreciação pelo Congresso Nacional do veto presidencial a dispositivo da Lei 14.124/2021 prevendo a responsabilidade financeira da União<sup>5</sup>, a indicar espaço para debate em campo apropriado.

Na conjuntura atual, e pelos motivos expostos, a imposição judicial de repasse imediato de recursos federais parece mais prejudicial que benéfica, não havendo motivo para crer que negociações dos estados e dos municípios poderão superar o empenho atual da União; portanto, ausente a premissa do pedido, que se funda na presumível omissão de ente central.

Finalmente, tenha-se em conta que o cumprimento do plano nacional de imunização elaborado e apresentado pelo poder público federal, bem como o respeito ao cronograma previsto e à ordem de imunização dos grupos prioritários,

---

4 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-03/covid-19-governo-federal-negocia-168-milhoes-de-doses-de-vacina#:~:text=O%20governo%20federal%20negocia%20a,de%20100%20milh%C3%B5es%20de%20doses>. Acesso em 16.4.2021.

5 É o teor do dispositivo vetado: Art. 7º. (...) § 2º *No caso de omissão ou de coordenação inadequada das ações de imunização de competência do Ministério da Saúde referidas neste artigo, ficam os Estados, os Municípios e o Distrito Federal autorizados, no âmbito de suas competências, a adotar as medidas necessárias com vistas à imunização de suas respectivas populações, e caberá à União a responsabilidade por todas as despesas incorridas para essa finalidade.”*



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

vêm sendo acompanhados e monitorados pelo STF nas ADPFs 754 e 756, a indicar já algum controle jurisdicional sobre os passos do ente central no campo da imunização e aquisição de vacinas contra a Covid-19.

Portanto, tem-se como inviável ou, ao menos, não recomendável no momento presente o deferimento do pedido de medida cautelar, sobretudo em face reversão dificultada das verbas federais eventualmente repassadas aos estados e municípios em caso de serem julgados improcedentes os pedidos e dos impactos negativos no plano nacional de imunização em curso que podem gerar maiores atrasos na imunização de toda a população brasileira.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição ou, caso ultrapassada a preliminar, pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

STA