



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica nos termos da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente (doc. anexo), vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seus advogados infra-assinados, com instrumento procuratório específico incluso, endereço para intimações sito no SAUS, Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, e endereço eletrônico pc@oab.org.br, com base nos arts. 102, §1º e 103, inciso VII, ambos da Constituição Federal e no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, e de acordo com a decisão plenária exarada nos autos do Processo n. 49.0000.2021.001599-0/Conselho Pleno, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face de ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Saúde, consubstanciadas na mora injustificada em adquirir quantidade suficiente de vacinas contra a COVID-19, ocasionando perigoso atraso na execução do plano de imunização da população e violando preceitos fundamentais previstos nos artigos 1º, III, art. 5º, *caput*, art. 6º, art. 37, *caput* e art. 196, todos da Constituição Federal de 1988, conforme demonstrado a seguir.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

I – SÍNTESE DOS FATOS

Completado um ano da maior crise sanitária já enfrentada pelo mundo com a instauração da pandemia do coronavírus, o Brasil enfrenta atualmente um dos períodos mais severos de sua história. Os impactos da COVID-19 no decorrer desse ano foram inúmeros e com efeitos devastadores tanto no âmbito da saúde coletiva, como em questões sociais e econômicas.

Como foi alertado desde os primeiros meses da crise, o vírus responsável pela doença que matou, segundo os dados atualizados, quase 280 mil pessoas na data de hoje¹, apresenta altíssimo grau de transmissibilidade, espalhando-se pelo território brasileiro em uma curva ascendente e de progressão geométrica. Após 12 meses, vivemos hoje o pior momento para a saúde pública, com sucessivos recordes diários de óbitos, aumento exponencial das internações e colapso do sistema de saúde em diversas regiões. A situação, conforme amplamente noticiada, é dramática e exige medidas urgentes e drásticas.

A crise está longe de ser superada, sendo absolutamente imprescindível a realização da imunização da população por meio da aplicação das vacinas em âmbito nacional e de forma ampla, o que exigirá destinação específica de grande volume de recursos. O que se pretende com a presente arguição é denunciar a postura do Executivo e pugnar pela determinação judicial de que seja destinado orçamento público para o combate à pandemia, garantindo a destinação e uso correto do orçamento público.

Isso porque, não obstante a centralidade e fundamentabilidade dos direitos ameaçados e a gravidade da crise mundial instalada em decorrência da pandemia do coronavírus, o Poder Executivo Federal, na contramão do que se espera dos gestores nessa quadra da história, tem menosprezado a gravidade da situação e vem assumindo uma postura omissa e negacionista, quando, em verdade, deveria assumir o papel de coordenação e articulação nacional em torno do combate à pandemia.

A imunização da população, como já exposto, é medida absolutamente imprescindível e que deve ser iniciada imediatamente. Um plano de vacinação de larga escala exige não somente a definição de uma estratégia inteligente e efetiva, mas também gastos elevados com a compra das doses, os materiais utilizados e equipe técnica preparada.

¹ Dado retirado do sítio eletrônico do Ministério da Saúde no dia 15/03/21. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Considerando a dimensão territorial do país e a população de mais de 210 milhões de pessoas, é fato que os recursos a serem utilizados serão vultosos e que o Estado deve arcar com os custos, dando prioridade máxima ao plano de vacinação.

Nesses termos, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou em dezembro do ano passado a ADPF 770, cujo escopo central era denunciar a inexistência de um plano concreto e efetivo de imunização da população, descrevendo à época inúmeras ações e omissões do Governo que desencadearam no momento atual de recorde de mortes e ausência de doses.

Foi amplamente divulgado que, em agosto de 2020, o laboratório Pfizer fez 3 (três) propostas para o Governo adquirir 70 (setenta) milhões de vacinas nos mesmos termos do que foi oferecido a outros países que iniciaram a imunização antes e de forma mais efetiva. As doses seriam disponibilizadas em dezembro e, segundo o laboratório, as tratativas não foram finalizadas por negativa do Executivo, que não concordou com os termos².

De fato, a Presidência da República e o Ministério da Saúde tem encarado as vacinas mais como um problema do que uma solução. Em inúmeros episódios, aqueles que deveriam ser responsáveis por gerir as crises, se valeram de seus discursos e cargos para deslegitimar a vacinação, descriminando os imunizantes de determinados países e fazendo terrorismos sobre os possíveis efeitos da vacina na saúde da população³.

A postura do Executivo Federal ante a pandemia tem sido descrita por especialistas da saúde e pela mídia, dentro e fora do país, como um dos fatores que contribuíram para a conjuntura calamitosa atual. Foi exatamente essa a conclusão de pesquisa elaborada pelo Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA) e pela Conectas Direitos humanos, associação civil sem fins lucrativos de interesse público e uma das mais respeitadas organizações de justiça da América Latina⁴.

² CNN. “Pfizer diz que ofereceu proposta para Brasil comprar vacinas em agosto”, 08 de janeiro de 2021. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/08/pfizer-diz-que-ofereceu-proposta-para-brasil-comprar-vacinas-em-agosto>>. Acesso em 15 de março de 2021.

³ ISTO É. “Bolsonaro sobre vacina da Pfizer: ‘Se você virar um jacaré, é problema seu’”, 18 de dezembro de 2020. Disponível em : <<https://istoe.com.br/bolsonaro-sobre-vacina-de-pfizer-se-voce-virar-um-jacare-e-problema-de-voce/>>. Acesso em 15 de março de 2021.

⁴ “Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma “estratégia institucional de propagação do coronavírus”. EL PAÍS, 21 de janeiro de 2021. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html>>. Acesso em 14 de março de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

O estudo analisou mais de 3 mil normas federais e estaduais elaboradas para regular a crise do coronavírus, denominado “Direitos na Pandemia – mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil”, no qual concluíram de forma categórica que existiu uma “estratégia institucional de propagação do vírus, promovida pelo Governo brasileiro sob a liderança da Presidência da República”⁵.

Os pesquisadores, que incluem especialistas em direito internacional e pandemias, saúde global e gestão de saúde, destacaram atos normativos editados pela União, atos de obstrução às respostas dos governos estaduais e municipais e a propagação sistemática promovida pelo Executivo Federal contra a saúde pública por meio de “notícias falsas e sem comprovação científica, com o propósito de desacreditar as autoridades sanitárias, enfraquecer a adesão popular a recomendações de saúde baseadas em evidências científicas, e promover o ativismo político contra as medidas de saúde pública necessárias para conter o avanço da covid-19”⁶.

De fato e de forma absolutamente lamentável, o que temos vivenciado no país é uma violação sem precedentes do direito à vida e à saúde, sendo estes direitos e garantias fundamentais resguardados com proteção máxima pela Constituição Federal. A integridade física e psíquica da população brasileira nunca antes esteve tão ameaçada.

Nesse sentido, foram ajuizadas ações requerendo que o Judiciário intervenha, e diversas decisões foram prolatadas determinando que o Executivo federal cumpra com a sua responsabilidade, atenda aos mandamentos constitucionais e garanta atendimento à população doente e com risco de vida⁷, o que acabou gerando uma inevitável, embora problemática, judicialização da questão.

A disputa travada entre o governo central e os Executivos estaduais também tem relevância, de modo que esse Supremo Tribunal Federal, desde o início da pandemia, foi instado a se manifestar sobre as possibilidades e os limites de atuação autônoma dos entes

⁵ CONECTAS. Boletim n.10.“Direito na Pandemia”. São Paulo, 20 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf>. Acesso em 14 de março de 2021.

⁶ CONECTAS. Boletim n.10.“Direito na Pandemia”. São Paulo, 20 de janeiro de 2021, página 6. Disponível em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf>. Acesso em 14 de março de 2021.

⁷ Até o momento foram ajuizados, apenas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, 6.771 processos e tomadas mais de 8000 decisões, segundo dados levantados pela Corte e constante no “painel de ações COVID-19”. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html>. Acesso em 5 de janeiro de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

estaduais, vide a ADI 6343, que reconheceu a competência concorrente de estados, do Distrito Federal, dos municípios e da União do combate à COVID-19. Atualmente, há ações tramitando com o objetivo justamente de permitir que Governos estaduais negociem e adquiram vacinas diretamente dos laboratórios visando ampliar a imunização, como por exemplo a ADI 6661, proposta pelo Governo do Estado da Bahia.

Isso porque a crise sanitária iniciada em março de 2020 e que se arrasta há um ano assume contornos inéditos. Atualmente, o Brasil vive o seu pior momento na pandemia. Na contramão da tendência global de diminuição do surgimento de novos casos confirmados e de recuo no número de mortes⁸, o Brasil tem apresentado média móvel de mais de duas mil mortes por dia, patamar que tende a persistir e aumentar nas próximas semanas.

Nos dias 10 e 11 de março de 2021, o país registrou, respectivamente, 2.286 e 2.233 óbitos por covid-19, de acordo com o boletim do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (Conass)⁹ e com os dados mantidos no site do Ministério da Saúde. Segundo a Fiocruz, em 8 de março de 2021, “dezessete estados e o Distrito Federal mantiveram-se com taxas de ocupação de UTI para adultos no Sistema Único de Saúde (SUS) iguais ou superiores a 80%, e mais dois estados somaram-se a eles, resultando em um total de 20 unidades federativas na zona de alerta crítica, das quais 13 com taxas superiores a 90%. Seis estados que se mantiveram na zona de alerta intermediária ($\geq 60,0\%$ e $< 80,0\%$) apresentaram crescimento do indicador”¹⁰.

Somado a isso, de acordo com dados divulgados por consórcios de empresas¹¹ e de acordo com o “MonitoraCovid-19” (FIOCRUZ), até 15 de março de 2021, pouco mais de 9.7 milhões de brasileiros foram vacinados com pelo menos uma dose de algum dos imunizantes, o que corresponderia a aproximadamente apenas 6% da população. Nesse ritmo, serão necessários mais de 900 dias para que toda a população seja imunizada, ou seja, mais de

⁸ “Covid-19: Brasil tem seu pior momento na pandemia enquanto doença recua no resto mundo”. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56218084>>. Acesso em 28 fev. 2021.

⁹ Painel CONASS Covid-19”. Disponível em: <<https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>>.

¹⁰ Boletim do Observatório Covid-19 - semanas epidemiológicas 08 e 09 de 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/boletim_covid_2021_semanas_08_09.pdf>. Acesso em 12 de mar. 2021

¹¹ G1. Mapa da vacinação contra a Covid-19 no Brasil. Disponível em: <<https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>>. Acesso em 15 de março de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

2 anos¹². É absolutamente inconcebível que essa situação desesperadora se arraste por mais tanto tempo, sobretudo considerando o surgimento de novas variantes com poder de contágio ainda mais alto, conforme tem sido alertado por especialistas, que descrevem também o risco de o país se torne uma “fábrica de mutações”.

Tornou-se consenso que o Brasil é hoje o epicentro mundial da pandemia, com a transmissão descontrolada da doença e a vacinação extremamente lenta, existe uma tendência de que surjam novas variantes. Cientistas afirmam que quanto mais o vírus circula pelo território, maiores as chances de mutações mais forte e agressivas e que a única forma de deter esse processo é quebrando a cadeia de transmissão a partir da **necessária imunização em massa**¹³.

A vacinação promove não apenas a proteção individual, mas garante a proteção coletiva, na medida em que evita que as pessoas adoeçam e transmitam o vírus, bem como alivia a sobrecarga do sistema de saúde. Portanto, observadas as proporções continentais do território brasileiro e o número da população que, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de cerca de 210 milhões de pessoas¹⁴, é necessário que se destine a maior quantidade de recursos financeiros para a compra de vacinas, buscando garantir a efetividade do plano de vacinação.

Nesse sentido, tanto Governos estaduais, quanto entidades públicas e privadas começaram o ano de 2021 extremamente preocupadas com a demora do Executivo em adquirir as vacinas e deram mostras de que estavam dispostos a tomar medidas próprias para assegurar o início da imunização¹⁵. O médico sanitário e professor da USP, Gonzalo Vecina Neto, comentou que a iniciativa evidenciava a dificuldade do Estado em combater a crise, abrindo ressalva sobre a possibilidade de que a compra acarrete uma “elitização da vacina”.

¹² FIOCRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT). MonitoraCovid-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>>

¹³ ESTADÃO. “Cientistas brasileiros descrevem nova variante do coronavírus com potencial de maior transmissão”, 12 de março de 2021. Disponível em: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,cientistas-brasileiros-descrevem-nova-variante-do-coronavirus-com-potencial-de-maior-transmissao,70003646197>>.

Acesso em 15 de março de 2021.

¹⁴ “IBGE divulga estimativa da população dos municípios para 2020.” Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>>. Acesso em 28 fev. 2021

¹⁵ “Governos estaduais e entidades privadas buscam iniciativas para começar vacinação”. TV Cultura, 06 de janeiro de 2021. Disponível: <<https://www.youtube.com/watch?v=BIV4-GCkbuU>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Deve ser considerado ainda que a demora na vacinação compromete a eficácia da imunização, pois caso não haja a imunidade coletiva suficiente, o vírus continuará a circular e sofrer mutações, como de fato já ocorreu, fazendo com que as vacinas já aplicadas até o momento tenham sido em vão¹⁶.

A situação se torna ainda mais grave com a suspensão da vacinação em diversas regiões do país, após quase dois meses do início da campanha, em razão da falta de doses de vacinas¹⁷, fato que tem sido largamente noticiado. Diante da gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus é necessário que sejam adotadas medidas suficientes para a proteção ao direito à saúde e vida da população brasileira, em atenção ao disposto nos artigos 1º, inciso III, 5º, *caput*, 6º, 37, *caput*, e 196 da Constituição Federal. Garantir, por meio de provimento judicial, que haja destinação de recurso público para esse enfrentamento é medida que se impõe, sobretudo considerando os equívocos e violações cometidos pelo Executivo, nos termos dos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Constituição Federal consagrou a legitimidade deste Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, como resulta dos arts. 102, §1º, e 103, inciso VII, da CF/1988, bem como do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Essa legitimidade, conforme assentado pela jurisprudência deste STF, é considerada de caráter universal, ou seja, “independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais” (ADI 3).

Sendo assim, o CFOAB tem interesse direto na condução adequada e idônea das políticas de saúde pública no atual contexto do estado de calamidade pública, especialmente quanto à necessária imunização e disponibilização das vacinas à população brasileira com a

¹⁶ “Vacinação deve ser rápida e massiva par ao vírus não ter escapatória. 15 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.jornaltornado.pt/vacinacao-deve-ser-rapida-e-massiva-para-o-virus-nao-ter-escapatoria/>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2021.

¹⁷ “Vacinas contra a covid-19 já acabaram em cinco capitais”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/02/vacinas-contra-a-covid-19-ja-acabaram-em-cinco-capitais.shtml?utm_source=NexoNL&utm_medium=Email&utm_campaign=anexo> . Acesso em 18 fev. 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

urgência necessária, restando demonstrada a **legitimidade ativa do Requerente** para a propositura da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

III – DO CABIMENTO DA MEDIDA

A Constituição Federal, em seu art. 102, § 1º, prevê que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Com o advento da Lei n. 9.882/99 houve a efetiva regulamentação desse instituto jurídico processual constitucional, que definiu os pressupostos para o seu cabimento na modalidade direta, a saber: a) existência de ato do Poder Público; b) lesão a preceito fundamental; e c) subsidiariedade. Tais pressupostos estão expressos no art. 1º e no §1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, transcritos a seguir:

Art. 1º A arguição prevista no §1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar **lesão a preceito fundamental**, resultante de **ato do Poder Público**.

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.

Quanto ao primeiro pressuposto, tem-se que, na presente arguição, os atos do Poder Público que são objeto de impugnação consistem em ações e omissões atribuídas ao Presidente da República e ao Ministério da Saúde na esfera do estado de calamidade pública decorrente da atual pandemia do coronavírus (COVID-19), especificamente relacionadas à omissão e à ausência de medidas eficientes para a proteção do direito fundamental à vida e à saúde, concretizadas pela não aquisição das vacinas contra a Covid-19

Como admite a jurisprudência do STF, **é legítima a intervenção judicial no âmbito da implementação de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais diante de omissões e ações inconstitucionais do Poder Público**.¹⁸ Cabe ao

¹⁸ Assim tem se manifestado o Eg. STF em casos relacionados a políticas públicas na área de saúde (e.g., ARE 894.085, RE 595.129), de segurança pública e do sistema de custódia (e.g., RE 559646 AgR, RE 1155959 AgR),



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Poder Judiciário determinar a observância das diretrizes constitucionais que vinculam a Administração Pública no planejamento e na execução de políticas públicas. A fiscalização jurisdicional não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes e não substitui o Poder Executivo, que tem preservada sua liberdade de conformação política, atendidas as exigências da Constituição. O que ocorre apenas é a realização de ajustes corretivos por meio do Poder Judiciário, voltada a contornar cenários em que a eficácia da Carta Cidadã está posta em prova.

Nesse sentido, o AI 739.151-AgR (Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 11.6.2014) e o ARE 1.192.467-AgR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJ 10.6.2019), este último assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DE UNIDADES DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS. POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279/STF. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **I - Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário possui legitimidade para, excepcionalmente, determinar a concretização de políticas públicas constitucionalmente previstas quando houver omissão da administração pública, o que não configura violação do princípio da separação dos poderes.** II - Conforme a Súmula 279/STF, é inviável, em recurso extraordinário, o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos. III - É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica a revisão da interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentam o acórdão recorrido, dado que apenas ofensa direta à Constituição Federal enseja a interposição do apelo extremo. IV - É inviável o recurso extraordinário cuja questão constitucional nele arguida não tiver sido prequestionada. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF. V - Agravo regimental a que se nega provimento.

Assim, a propositura de ADPF constitui via cabível e adequada para controlar as omissões e as insuficiências de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais. Especificamente quanto a políticas públicas referentes ao direito à saúde, já afirmou o Tribunal a “necessidade de intervenção do Judiciário para a garantia de seu núcleo essencial”, pois umbilicalmente ligado à dignidade da pessoa humana (ACO 1472-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 18.09.2017).

de infraestrutura (e.g., RE 826254 AgR), de assistência jurídica e judiciária integral (e.g., AI 598212 ED), entre outras.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

No caso dos autos, observa-se omissão, uma vez que ausentes providências da Presidência da República e do Ministério da Saúde no sentido de concretizar o plano de imunização, evidenciada, sobretudo, pela **falta de doses suficientes para imunizar sequer os grupos prioritários da população, destacando, assim, a política ineficiente do governo.**

Nesse cenário, é evidente o atendimento do segundo pressuposto de cabimento. Podem-se identificar a violação de diversos preceitos fundamentais nas ações e omissões do Presidente da República. São vulnerados o direito à dignidade da pessoa humana (art.1º, III), o direito à saúde (art. 6º, caput, c/c o art. 196), que equivale a dever do Estado cuja concretização depende de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos”, e o direito à vida (art. 5º, caput), o qual é tido com meio, e não como fim, na realização de um cálculo utilitarista e, por fim, o art. 37, *caput*, que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, notadamente a eficiência, para o caso da presente ADPF.

Como estabelecido pela doutrina¹⁹ e pela jurisprudência assente da Suprema Corte²⁰, os direitos e garantias fundamentais possuem “inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional”. Consta inquestionavelmente entre os preceitos fundamentais o direito à saúde, consagrado pela Constituição como direito social a ser concretizado por meio de prestações positivas do Estado, estruturadas em políticas públicas. A configuração do direito à saúde e da dignidade da pessoa humana como preceitos fundamentais já foi expressamente acolhida por esse Pretório Excelso quando do julgamento da ADPF 54 (Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 30.04.2013), que julgou inconstitucional a interpretação de que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo configuraria conduta com tipificação penal.

O terceiro requisito de cabimento, por sua vez, diz respeito à subsidiariedade da ADPF, nos termos do art. 4, §1º, da Lei n. 9.882/99, o qual dispõe que somente será cabível a arguição quando inexistir no ordenamento jurídico qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade aos preceitos fundamentais. No caso em comento, evidencia-se a

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. Brasília: Saraiva, 2008. p. 1165.

²⁰ *Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Membros do Ministério Público. Vedação: art. 128, § 5º, II, “d”. 2. ADPF: Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios. (ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DI-VULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016).*



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

exclusividade da via processual eleita, uma vez que não há outra modalidade de controle abstrato para impugnar os atos narrados.

Essa Suprema Corte já reconheceu, desde a ADPF n. 33, que a subsidiariedade é atendida diante da

“[...] inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante **de forma ampla, geral e imediata**. 14. **A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação**”.

Cabe pontuar que o entendimento da Excelsa Corte tem evoluído para aferir a subsidiariedade principalmente a partir dos mecanismos de controle objetivo existentes na ordem jurídica, bem como por reconhecer a relevância do interesse público como critério relevante para o cabimento, como sobressai do precedente abaixo, cujo excerto da ementa segue transcrito, *in verbis*:

[...] Caso concreto: alegação de violação a uma regra constitucional – vedação a promotores e procuradores da República do exercício de “qualquer outra função pública, salvo uma de magistério” (art. 128, § 5º, II, “d”) –, reputada amparada nos preceitos fundamentais da independência dos poderes – art. 2º, art. 60, § 4º, III – e da independência funcional do Ministério Público – art. 127, § 1º. Configuração de potencial lesão a preceito fundamental. Ação admissível. 3. Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. **Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição de descumprimento.** [...]. Ação julgada procedente em parte, para estabelecer a interpretação de que membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério, e declarar a inconstitucionalidade da Resolução 72/2011, do CNMP. Outrossim, determinada a exoneração dos ocupantes de cargos em desconformidade com a interpretação fixada, no prazo de até vinte dias após a publicação da ata deste julgamento.

(ADPF 388, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PUBLIC 01-08-2016).



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

A presente ADPF não questiona ato normativo específico, mas sim ações e omissões relativas à vacinação da população contra a Covid-19. O apelo à Suprema Corte, em busca de um provimento judicial, objetiva evitar o agravamento da situação de crise na saúde.

Não havendo outro instrumento de controle concentrado apto a examinar tais questões, impõe-se reconhecer que, no contexto dos processos de natureza objetiva, a ADPF constitui o único meio de fiscalização constitucional capaz de responder “de forma ampla, geral e imediata” às violações caracterizadas.

Como visto, a jurisprudência do STF vem conferindo interpretação extensiva ao comando do art. 1º, da Lei nº 9.882/1999, ampliando os significados das expressões “preceito fundamental” e “ato do Poder Público”. Assim, a ADPF passa a cumprir efetivamente a função de instrumento subsidiário das demais ações de controle concentrado, nos moldes preconizados pelo art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.

Em lição doutrinária, o e. Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que a referida Lei conferiu “certa discricionariedade ao STF, na escolha de arguições que deverão ser processadas e julgadas, podendo, em face de seu caráter subsidiário, deixar de conhecê-las quando concluir pela inexistência de relevante interesse público [...]”²¹.

No caso dos autos, é inequívoca a existência de “relevante interesse público” no controle judicial. Ressalte-se, ademais, que as vias de controle difuso se mostram ineficientes e inadequadas aos fins pretendidos na presente arguição, tendo em vista que os efeitos nocivos da escassez de doses ora impugnada atraem a necessidade de uma decisão que tenha aplicação geral e vinculante, impactando positivamente a saúde coletiva do país.

Por fim, é importante indicar que esse egrégio Supremo Tribunal Federal, em casos de notada urgência e de relevante interesse social, tem admitido a concessão de medida cautelar antes mesmo de pronunciar de maneira definitiva sobre o cabimento da ação, no interesse de resguardar a ordem constitucional contra lesões atuais ou iminentes.

Mais recentemente, no âmbito da ADPF 770, ajuizada pelo Requerente com o escopo de combater ações e omissões do Presidente da República e do Ministério da Economia na condução das políticas públicas de enfrentamento da pandemia, o eminente relator, Ministro Ricardo Lewandowski, concedeu parcialmente a medida cautelar requerida para assegurar o exercício da competência dos Estados e Municípios, autorizando estes a

²¹ Cf. MORAES, Alexandre. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais. Garantia suprema da Constituição*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 260.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

oferecem vacinas no caso de descumprimento do plano pelo Governo Federal, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente, o que de fato tem ocorrido.

Dessa forma, no interesse de evitar os graves danos decorrentes da omissão e inércia do Poder Executivo Federal em comprar as doses necessárias e suficientes do imunizante para proteger a saúde e vida da população brasileira, prejudicando ainda mais o enfrentamento da crise sanitária, tem-se perfeitamente cabível a presente ADPF, cujo deferimento da medida cautelar e posteriormente o provimento dos pedidos é questão de indubitosa urgência.

IV – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1 – DA GRAVE VIOLAÇÃO À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, À VIDA E À SAÚDE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA

O texto constitucional de 1988 conferiu especial e extensa atenção à vida humana, que deve ser protegida e resguardada em uma conformação ampla, sendo garantido o direito a uma existência digna. O princípio da dignidade humana densifica a lógica que rege o Estado Democrático de Direito e que deve nortear a atuação do Estado: vidas humanas importam.

O direito à vida e à saúde possuem, ao lado de outras garantias fundamentais, proteção máxima do ordenamento jurídicos, na medida em que são direitos que, caso violados, comprometem o exercício de qualquer outra. Sem a vida e a garantia de ter sua integridade física e psíquica preservadas, o indivíduo não pode estar apto a gozar de diversos ou quase todos os direitos que eventualmente possua.

A população brasileira tem sofrido de forma severa as consequências da pandemia. Entre os muitos direitos e garantias individuais afetados pelo atual contexto, o direito à saúde é o mais proeminente. A crise causada por uma doença que, somente no Brasil, já atingiu mais de 10 milhões de pessoas e ceifou a vida de quase 280 mil brasileiros, inevitavelmente, é uma crise que impacta diretamente o direito à saúde e à vida, duas garantias constitucionais da mais alta envergadura. A Carta magna resguardou o direito à vida e à saúde como garantias fundamentais, respectivamente, no art. 5º, *caput* e no art. 6º, *caput*, estabelecendo, ainda, ser papel do Estado zelar pela realização plena desses direitos.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Desse modo, a saúde não apenas é alçada à condição de direito fundamental insculpido no rol de direitos sociais (art. 6º da CF), como também é objeto de seção específica da Carta Cidadã (art. 196 a 200 da CF).

Diversos elementos podem ser extraídos dos dispositivos constitucionais: o reconhecimento de um dever do Estado, a previsão do acesso universal e igualitário como linha mestra para sua concretização, a obrigação de serem estabelecidas políticas públicas voltadas à promoção da saúde para todos, a necessidade de se contemplar simultaneamente as dimensões de legislar, fiscalizar e regulamentar, no tocante à prestação de serviços de saúde.

As diversas dimensões desse direito fundamental podem ser enriquecidas por uma aproximação do marco internacional. Afinal, tratando-se também de direito humano afirmado no art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tem-se que diversos de seus elementos já foram objeto de estudo por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), mecanismo de supervisão da implementação do referido tratado (*treaty body*).

O Comentário-Geral nº 14 do CDESC²² – responsável por interpretar o conteúdo do art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – traz interessante exposição sobre o conteúdo jurídico do direito à saúde, a tornar mais técnica e precisa a discussão sobre eventuais atribuições estatais ligadas à promoção da saúde.

Além de abordar temáticas comumente incorporadas à doutrina e à jurisprudência nacionais sobre o direito à saúde, a exemplo das questões referentes à proibição de retrocesso, ao impacto de limites orçamentários e ao dever de maximização do nível de proteção, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais decompõe em três eixos a atuação dos entes públicos, ao definir as obrigações de respeitar (*respect*), proteger (*protect*) e realizar (*fulfil*).

O dever de respeitar, em primeiro lugar, refere-se ao dever de o Estado não adotar medidas discriminatórias que prejudiquem o acesso à saúde por parte da população. Exemplos práticos de medidas contrárias ao dever de respeitar são as restrições ao acesso igualitário de presos e imigrantes ilegais ao sistema de saúde, a proibição do uso de contraceptivos

²² COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *General Comment No. 14 (2000) – The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. Doc. E/C.12/2000/4, 22ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Genebra, 25 de abril a 12 de maio de 2000. Documento disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en>.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

femininos por questões religiosas, a censura a informações e dados sobre saúde por motivos políticos, a proibição de tratamentos tradicionais por questões que não digam respeito a possíveis riscos médicos. Trata-se da obrigação de resguardar o núcleo do direito à saúde de possíveis intromissões provenientes de outros campos, que não digam respeito diretamente ao acesso ou à qualidade dos serviços médicos.

O dever de proteger, por sua vez, diz respeito aos deveres de adotar medidas legislativas e executivas para regular os serviços prestados por terceiros, de modo que a oferta privada não se dê em detrimento do acesso igualitário, da liberdade de escolha, da qualidade de tratamento e da possibilidade de uma tomada de decisão informada. Trata-se da obrigação de adotar medidas voltadas a evitar que atos de terceiros não prejudiquem a promoção do direito à saúde.

O dever de realizar, por último, contempla a necessidade de o Poder Público adotar medidas práticas para estabelecer um sistema público ou híbrido de saúde, voltado à promoção do direito à saúde, englobando também políticas de prevenção, imunização, educação, aconselhamento, saneamento básico e interiorização do atendimento. Trata-se da **obrigação de adotar medidas positivas para que o direito à saúde seja efetivamente concretizado.**

Em complemento, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ressalta que há quatro dimensões a serem levadas em conta no planejamento, no fornecimento, na regulação e na instalação dos serviços, bens e instalações de saúde (*health facilities, goods and services*) pelo Poder Público: disponibilidade (*availability*), acesso (*accessibility*), aceitação (*acceptability*) e qualidade (*quality*).

Desse modo, deve o Poder Público respeitar a saúde enquanto direito humano com valor e relevância próprios, proteger o direito à saúde, resguardando os brasileiros de atos indevidos de terceiros e realizar a saúde por meio de leis e políticas públicas que assegurem sua promoção.

IV.2 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA – ART. 37, CAPUT

O cenário atual e gravidade da emergência em saúde pública gerada pela Covid-19, mais do que nunca, demanda agilidade das autoridades. O art. 196 afirma expressamente que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Assim, não há como se esquivar da responsabilidade estatal em combater a atual crise sanitária.

O art. 37 da Constituição Federal, por sua vez, determina que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União deve obedecer ao princípio da eficiência, que pode assim ser definido, nos termos do que definiu o Exmo. Min. Alexandre de Moraes em lição doutrinária:

Assim, o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social."²³

Assim, ainda que se trate de um conceito genérico e abstrato que permita críticas, inclusive, por parte da doutrina, é um fato consolidado e reconhecido pela jurisprudência pátria que a eficiência deve reger os atos e políticas públicas. Isso implica em dizer que o Estado deve empregar os recursos e os meios a ele disponíveis – que são inúmeros – da melhor forma possível dentro das condições dadas, e sempre visando a satisfação mais ampla e imediata das necessidades e interesses coletivos, se atentando às diretrizes e normativas do ordenamento.

O Supremo Tribunal Federal já utilizou o princípio da eficiência administrativa como fundamento em decisões recentes e para resguardar direitos da população no contexto da pandemia. Foi no bojo do julgamento conjunto das ADPFs 690, 691, 692, sendo essa última de autoria do ora Requerente, e por ocasião do referendo da cautelar concedida nas ações. O

A presente ADPF possui o objetivo de pugnar que essa Suprema Corte reconheça ser principalmente e majoritariamente do Estado, na figura do Executivo federal, a obrigação de executar políticas, ações e serviços de saúde no contexto da pandemia atual, fixando a responsabilidade pelo caos e situação calamitosa na qual o Brasil atualmente se encontra na figura do Presidente da República e seus gestores, notadamente o Ministro da

²³ MORAES, A. Direito Constitucional. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 37. MORAES, Alexandre de. Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

Saúde.

Conforme relatado, o Executivo tem demonstrado não ser capaz de concretizar plenamente o plano de imunização, de modo que o Brasil virou notícia ao redor do mundo pelo seu atraso em negociar a compra de insumos e de doses e pela pouca efetividade do Estado em traçar uma estratégia de vacinação em larga escala da população²⁴.

Por fim, importante destacar que não há espaço para uso de argumentos de caráter meramente técnico orçamentário. A inércia do Estado brasileiro é injustificável sob todos os aspectos. O argumento da falta de recurso é absolutamente ilegítimo, sobretudo considerando que deixar de imunizar a população não é uma opção e que o Governo tem priorizado outros gastos

Como é de conhecimento público e notório em virtude de diversos estudos científicos, a demora na organização para a imunização em massa torna o Brasil, além de epicentro da doença, um potencial celeiro para o surgimento de novas variantes, colocando em grave risco de lesão o direito à saúde, a própria saúde pública, a integridade física dos cidadãos e o direito humano e fundamental à vida.

Assim, considerando o fato de que diversas vacinas foram aprovadas e estão sendo fabricadas e, sobretudo, pela necessidade premente da imunização de toda a população, não somente dos grupos prioritários, pois cada dia que passa sem a aplicação das vacinas representa centenas de vidas perdidas, sendo certo que a demora compromete a eficácia da imunização, apresenta-se a presente ADPF requerendo que o Egrégio STF, na defesa dos preceitos fundamentais apontados como violados, determine que o Executivo Federal cumpra sua obrigação de promoção da saúde e disponibilize recursos suficientes para adquirir as doses das vacinas necessárias para imunizar em massa a população brasileira.

V – DA MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos autorizadores da concessão de medida cautelar, nos termos art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei n. 9.882/99.

A relevância da fundamentação ficou evidenciada pela demonstração de que as ações e omissões do Presidente da República e do Ministério da Saúde no sentido de não

²⁴ Estadão. “Com número limitado de doses, trabalhadores da saúde e prefeitos disputam vacina”. Disponível: <<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,com-n-limitado-de-doses-trabalhadores-da-saude-e-prefeitos-disputam-vacina,70003592713>>. Acesso em 15 de março de 2021.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

disponibilizar recursos suficientes e adquirir as vacinas necessárias, com a demora injustificada da imunização do grupo prioritário e sem qualquer perspectiva do início da vacinação em massa.

O *fumus boni iuris* resta comprovado pela violação de diversos preceitos fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o direito à vida (art. 5º, *caput*), o direito à saúde (art. 6º, *caput*, c/c o art. 196) e o princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*).

Por sua vez, são graves e iminentes os riscos relacionados à demora do provimento final (*periculum in mora*). Como destacado na presente peça, com o aumento diário do número de mortes e o colapso quase total do sistema de saúde tanto público como privado, bem como as novas variantes do vírus, não é viável esperar o julgamento definitivo do mérito, sendo imperativa a concessão da medida para resguardar os direitos violados e garantir a integridade dos milhões de brasileiros afetados pela crise de saúde.

Diante da presença dos pressupostos legais, o Conselho Federal da OAB requer a concessão de medida cautelar para determinar ao Presidente da República e ao Ministério da Saúde que disponibilize recursos com absoluta prioridade para a aquisição de doses dos imunizantes ofertados no mercado em quantidade suficiente para promover a imunização em massa da população brasileira com urgência.

VI - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- (a) a concessão da medida cautelar, com base no art. 5º, §§1º e 3º, da Lei n. 9.882/99, para determinar que a União, consubstanciada na figura do Executivo Federal, chefiado pelo Presidente da República, seja obrigado a adquirir doses de vacinas contra a COVID-19 em quantidade suficiente e necessária para garantir a imunização em massa da população de forma urgente e no menor prazo possível, destinando recursos federais suficientes para tanto, em atenção ao direito à vida, à saúde e ao princípio da eficiência administrativa.
- (b) a notificação do Sr. Presidente da República e do Sr. Ministro da Saúde para se manifestarem, nos termos do art. 5º, §§2º e 6º, da Lei nº 9.882/99;



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D.F.

(c) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre a presente arguição, nos termos da exigência constitucional do art. 103, § 3º e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

(d) a notificação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Constituição Federal e art. 5º, §2º, da Lei nº 9.882/99;

(e) a **procedência do pedido de mérito** para que, confirmando a medida cautelar, seja a União, representada pelo Presidente da República, compelida a adquirir doses de vacinas contra a COVID-19 em quantidade suficiente e necessária para garantir a imunização em massa e célere da população, a fim de restabelecer os princípios constitucionais violados.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 19 de março de 2021.

Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky
Presidente do Conselho Federal da OAB
OAB/RJ 95.573

Délio Fortes Lins e Silva Júnior
Presidente do Conselho Seccional do Distrito Federal
OAB/DF 16.649

Lizandra Nascimento Vicente
OAB/DF 39.992

Manuela Elias Batista
OAB/DF 55.415