

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.625 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de petição na qual a autora REDE SUSTENTABILIDADE pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Medida Provisória 1.026/2021 (doc. eletrônico 31).

Segundo a requerente:

“o dispositivo afirma que ‘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’. Conforme informações do próprio Ministério da Saúde , parece se tratar de mais uma atuação meramente política do Governo Federal, sem necessária preocupação com a saúde da população brasileira, mas com mero intuito de frear êxitos pontuais de uns ou outros Entes da Federação que foram mais organizados e se prepararam corretamente para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.”.

Afirma, ainda, que

“falar em descumprimento do Plano Nacional da Vacinação é tarefa verdadeiramente complexa, na medida em que o Plano disponibilizado é bastante genérico, ao não indicar precisamente quais vacinas serão aplicadas, quais serão as datas de vacinação de cada parcela da população e afins.

Parece, com a devida vênia, que o Plano foi efetivamente construído do modo mais ‘abstrato’ possível justamente para

## ADI 6625 / DF

não ficar caracterizada qualquer possibilidade de descumprimento. Afinal, como descumprir o que não traz medidas efetivamente concretas e especificadas? Noutra giro, contudo, parece claro que a operacionalização nacional da vacina não proverá cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, sobretudo pela inação ou ação errática das autoridades do Governo Federal. Assim sendo, abre-se a possibilidade de os Entes Federados darem cumprimento aos planos próprios de vacinação, na medida de suas possibilidades.”

Pede, então, “em tutela cautelar de urgência, em decorrência da superveniência da Medida Provisória nº 1.026/2021, seja declarado que o art. 13 da Medida Provisória não impede que Estados, Distrito Federal e Municípios iniciem a vacinação por intermédio de planos estaduais e municipais próprios de vacinação.” (doc. eletrônico 31)

É o relatório suficiente. Decido.

Em primeiro lugar, é preciso que se rememore o objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade:

“[...] a) O deferimento da medida liminar ora requerida, preferencialmente a ser analisada monocraticamente *ad referendum* do Plenário ou levada diretamente para a sessão de julgamento do vindouro dia 17/12, junto com a ADPF-MC nº 754/DF, para:

i. declarar a possibilidade de todos os Entes Federados deflagrarem a elaboração e execução de plano de imunização no âmbito dos seus respectivos territórios, inclusive buscando a celebração de acordos para aquisição e aplicação direta de vacinas, nos termos previstos pelo art. 3º, inciso VIII, alínea a, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e em conformidade com precedentes desse Supremo Tribunal Federal (ADPF 672 e ADI 6341) e com o artigo 23, II, da Constituição Federal;

## ADI 6625 / DF

ii. declarar que, no exercício de sua competência prevista no inciso IV do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a Anvisa não pode negar o uso de vacinas, aprovadas pelas agências estrangeiras, no Brasil; Ou, subsidiariamente, que eventual negativa de autorização de uso pela Anvisa seja lastreada por fundamentação estritamente técnica, e não político-ideológica (como assentado por essa Eg. Corte no âmbito da ADI-MC nº 6.421/DF);

iii. declarar que a expressão registrados contida alínea a do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, prevê tanto o registro definitivo, quanto o registro provisório e a autorização excepcional ou emergencial de uso;

iv. declarar que a expressão distribuição comercial contida alínea a do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, inclui tanto o comércio stricto sensu (iniciativa privada), quanto o uso autorizado nos respectivos sistemas públicos de saúde;

v. declarar que o rol de quatro itens contido na alínea a do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, seja entendido como meramente exemplificativo, de modo a também abarcar quaisquer renomadas agências de regulação no exterior, conforme precedente dessa Eg. Corte (RE 657.718 / MG). A título meramente exemplificativo, poderiam ser enquadradas na lista as agências reguladoras britânica, alemã, francesa, italiana, canadense, sul-coreana, australiana, dentre tantas outras igualmente renomadas;

vi. que se dê interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, de modo a estender a vigência dos dispositivos contidos nos arts. 3º ao 3º-J da Lei nº 13.979/2020 (aqueles que cuidam efetivamente de disposições de trato médico e sanitário de modo mais direto) até que os Poderes Legislativo e Executivo decidam sobre o tema, sendo a extensão aqui pleiteada limitada ao dia 31/12/2021 ou até o término da emergência internacional de saúde decorrente do coronavírus, em decisão da Organização Mundial de Saúde, o que ocorrer por último, superando-se os prazos gerais previstos na Lei nº

## ADI 6625 / DF

6.360, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 13.411, de 2017; e

vii. por fim, declarar a incompatibilidade com a Constituição de quaisquer procedimentos adotados por autoridades públicas com vistas a impedir ou dificultar a aquisição de vacinas contra a covid- 19 pelos Entes da Federação por qualquer meio, como, por exemplo, ausência de autorização pela Anvisa ou imposição de quaisquer regras desarrazoadas de importação.

b) No mérito, a confirmação das liminares pleiteadas, nos exatos termos requeridos e/ou concedidos em medida cautelar pelo Tribunal.” (p. 22-23 do doc. eletrônico 1).

Como se verifica, o pedido veiculado na inicial delimitou claramente o objeto da ação. Não obstante, a autora ora requer a declaração de inconstitucionalidade de artigo de medida provisória posterior ao ingresso desta ação e cujo texto não diz respeito diretamente ao objeto desta ação.

Pois bem. Não ignoro que a jurisprudência e a doutrina são pacíficas no sentido de que, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a *causa petendi* é aberta porquanto a fundamentação da Suprema Corte, ao decidir, deve levar em conta a Lei Maior como um todo, conforme se extrai do paradigmático voto prolatado pelo Ministro Sidney Sanchesn a ADI 1896-MC, *verbis*:

“É da jurisprudência do Plenário, o entendimento de que, **na ação direta de inconstitucionalidade, seu julgamento independe da *causa petendi* formulada na inicial**, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, arguição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor. É de se presumir, então, que, no precedente, ao menos implicitamente, hajam sido considerados quaisquer fundamentos para eventual arguição de inconstitucionalidade, inclusive os apresentados na

inicial da presente ação.” (ADI 1.896-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 18-2-99, DJ de 28-5-99, grifei).

No mesmo sentido é a posição da doutrina. Confira-se:

“Na ação direta, mais do que a segurança das partes envolvidas na ação *inter partes*, importa a legitimidade da decisão jurisdicional, para o que é fundamental o incremento da participação, do diálogo e da discussão entre os membros do Tribunal a partir de um parâmetro que, embora não esteja delimitado na petição inicial, é conhecido e no processo objetivo deve ser debatido por todos os envolvidos.

Bem por isso seria melhor dizer que **a causa de pedir aberta é a causa de pedir que possui como parâmetro de debate a integralidade da Constituição**. Dessa forma, seria eliminada a desconfiança gerada pela expressão “aberta”, visto que, na generalidade dos casos, a causa de pedir é determinada para promover a segurança jurídica”. (SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Damiel. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1027, grifei).

**Isso não quer dizer, contudo, que as decisões proferidas nas ações de controle concentrado de constitucionalidade possam fundar-se em pedidos genéricos**, pois esta Suprema Corte em decisão recente, assentou taxativamente o seguinte: **“Embora no controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, o pedido da inicial deve ser certo e determinado”** (ADPF 347-TPI, Relator o Min. Marco Aurélio, Redator do acórdão o Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 18/03/2020, grifei).

Desse modo, havendo pedido de inconstitucionalidade quanto à determinada lei, não se pode reconhecer o vício com relação a outro texto normativo não impugnado. Em outras palavras, **combatido determinado ato, afigura-se inviável que outros distintos sejam questionados**.

## ADI 6625 / DF

Isso decorre do conhecido “princípio da congruência”, bem explicado por Garcia Medina, ao tecer comentários sobre o art. 141 do Código de Processo Civil, *litteris*:

**“O direito processual civil brasileiro adotou o princípio da correlação entre o pedido e a sentença** (também chamado de *princípio da congruência*, ou da *adstrição* entre o pedido e a sentença, cf. também art. 492 do CPC/2015), O órgão jurisdicional não pode julgar *além (ultra petita)*, *aquém (citra ou infra petita)* ou fora do pedido (*extra petita*)”. (MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 141, itálico no original, grifei).

Diante de todo o exposto, deixo de receber o aditamento apresentado pela REDE SUSTENTABILIDADE (doc. eletrônico 31).

Publique-se.

Brasília, 2 de fevereiro de 2021.

Ministro **Ricardo Lewandowski**  
Relator