



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 676/DF**

**RELATOR:** MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES  
**REQUERENTE:** PARTIDO DOS TRABALHADORES  
**ADVOGADOS:** EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO E OUTROS  
**INTERESSADOS:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PARECER AJCONST/PGR Nº 190034/2020**

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE CAUTELAR. IMPUGNAÇÃO A CONDUTAS DO GOVERNO FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA DE COVID-19. PEDIDOS PASSÍVEIS DE PROVIMENTO EM VIA DISTINTA, DESTINADA À EVENTUAL IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO FAZER. MICROSSISTEMA DE DIREITOS COLETIVOS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO.

1. 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.
2. Não cabe ao Poder Judiciário a definição das políticas públicas mais apropriadas, oportunas e convenientes para o enfrentamento da epidemia de Covid-19, por ser matéria inserida nas competências dos poderes Executivo e Legislativo.

Parecer pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.



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

Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores em impugnação a condutas atribuídas ao Governo Federal, omissivas e comissivas, no enfrentamento à epidemia de Covid-19, por supostamente violarem os direitos fundamentais à vida e à saúde e os princípios da publicidade e da proteção da confiança.

O requerente aponta, especificamente:

(i) falha na metodologia de apuração do número de infectados e na sua divulgação, decorrente de testagem insuficiente, o que resultaria em *“medidas de saúde pública precárias e descoladas da realidade”*; e

(ii) incentivo ao uso de medicamentos sem eficácia comprovada no tratamento à doença e com potencial para gerar graves efeitos colaterais, com elevado risco à saúde da população.

Afirma que a não realização de testes em larga escala, como recomendado pela OMS em 16.3.2020, mascara o avanço da doença no Brasil em prejuízo ao seu combate, considerando que a eficácia do planejamento das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

medidas de contenção e de atendimento das pessoas acometidas pela doença parte do número preciso de pessoas infectadas.

A subnotificação, segue o requerente, geraria a divulgação de dados equivocados e a adoção de regras de flexibilização do isolamento em momento que seria inadequado – demonstra-o o Boletim Epidemiológico n. 7, do Ministério da Saúde, segundo o qual *“do dia 14.04.2020 em diante os estados poderiam abandonar o Distanciamento Social Ampliado para adotar o Distanciamento Social Seletivo”*.

Sua expectativa é que o Governo Federal, a quem caberia a concentração e a divulgação de dados relacionados à epidemia, *“apresente com maior clareza a metodologia aplicada para fins de divulgação dos casos de COVID-19 em território nacional, bem como que apresente dados consistentes mais próximos da realidade acerca da disseminação dessa doença em território nacional, levando em consideração a sabida subnotificação existente”*. Seria maneira de proteger o direito à vida e à saúde da população brasileira.

O requerente se volta, ainda, contra *“a enunciação de medicações como soluções para o tratamento da doença sem a correspondente comprovação, não apenas de sua eficácia como, também, da ausência de efeitos colaterais ainda mais danosos”*,



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

conduta que incentivaria a automedicação, em prejuízo à disponibilidade dos referidos medicamentos para aqueles que os utilizam regularmente.

Pede, em caráter liminar, que seja determinado ao Governo Federal:

- a. Que informe as medidas adotadas até o momento para disponibilizar testes para a COVID-19 para Estados e Municípios, indicando o número total de testes disponibilizados até o momento e a projeção de testes a serem distribuídos;*
- b. Que informe a quantidade de testes para a COVID-19 realizados até o momento em todo o território nacional, o perfil das pessoas submetidas aos testes, a contemplar, pelo menos, profissão, idade, raça, cor, sexo, renda, e localização geográfica e demonstre os critérios adotados para aplicação dos testes por perfil;*
- c. Que adote providências para que seja imediatamente elevada a testagem no país, abandonando-se a prática de promoção de exames apenas nos pacientes graves, mas partindo para uma testagem em massa, com critérios claros, objetivos e públicos;*
- d. Que adote e torne pública metodologia técnico-científica adequada que considere a margem de subnotificação dos casos de infecção e óbito decorrentes da COVID-19, a evidenciar os números confirmados mediante testes, número de casos notificados, mas não confirmados ou pendentes de resultado de testes, o número total de internações por síndrome respiratória aguda grave, a divulgação da data dos óbitos noticiados pelos boletins epidemiológicos, e as projeções dos números de casos de contágio e óbitos não notificados;*
- e. Que estabeleça base de dados nacional sobre a situação do contágio e morbidades relativas à COVID-19 em todo o território nacional, com o detalhamento do perfil das pessoas contagiadas – em tratamento, alta, isolamento ou que vieram à óbito – e os casos*



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

*suspeitos de contágio e óbitos, mas pendentes de resultado de exames, com a identificação de profissão, idade, raça, cor, sexo, renda, e localização geográfica e demonstre a metodologia e os critérios técnicos estatísticos adotados para formação da base de dados;*

*f. Que se abstenha de realizar, por meio de seus canais oficiais e manifestações de qualquer espécie das autoridades públicas federais, a divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população nas medidas necessárias de isolamento social e na manutenção do funcionamento apenas de serviços essenciais para conter o contágio da COVID-19;*

*g. Que revogue a expedição do Boletim Epidemiológico n. 7, de 06.04.2020, do Ministério da Saúde, de modo a não induzir que Estados e Municípios adotem medidas de flexibilização do distanciamento social ampliado sem o devido embasamento técnico-científico calcado em dados fidedignos e atualizados e de maneira a não influenciar os cidadãos que não desempenham atividades essenciais a não praticarem o isolamento social voluntário;*

*h. Que as medidas, políticas e recomendações de flexibilização do isolamento social adotadas pelo Governo Federal sejam justificadas com informações científicas que observem às recomendações da Organização Mundial da Saúde, em especial, que sejam considerados os dados acerca da projeção do número total de infectados, considerada a subnotificação, e não do número de casos confirmados;*

*i. Que se abstenha de realizar, por meio de seus canais oficiais e manifestações de qualquer espécie das autoridades públicas federais, a indicação e promoção do uso de medicamentos cuja eficácia para tratamento da COVID-19 não tenha sido comprovada cientificamente, de modo a não induzir a população à automedicação e ao desabastecimento de medicação utilizada para o tratamento de outras doenças;*

*j. Por fim, que se edite comunicado oficial de alcance nacional para retificação das indicações e atos públicos de promoção do uso de*



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

*medicamentos cuja eficácia para tratamento da covid-19 não tenha sido comprovada cientificamente, de modo a informar a população sobre as opiniões científicas quanto ao potencial lesivo dos efeitos colaterais e da ausência de eficácia comprovada de tais medicamentos.*

Como *periculum in mora*, aponta o risco atual à vida e à saúde da população, por discutir-se aqui “a própria forma de combate ao novo coronavírus e a proteção eficiente da população brasileira”.

No mérito, pede a confirmação da medida liminar, “de modo que sejam declarados inconstitucionais os atos omissivos e comissivos praticados pelo Poder Executivo Federal, sendo determinada a adoção das medidas supramencionadas, de modo a afastar a negligência das autoridades públicas federais em divulgar dados não compatíveis com a realidade, seja do número mais próximo ao real do número de infectados e óbitos ou na promoção de medicamentos como supostamente aptos para o tratamento da doença sem a chancela técnico-científica, bem como em se valer da subnotificação para minimizar o potencial lesivo da doença e praticar atos que estimulam o fim do distanciamento social e do isolamento social voluntário”.

Posteriormente, o requerente pediu a juntada de estudos que atestariam divergências entre as informações dos números da epidemia divulgadas pelo Ministério da Saúde e pelas Secretarias Estaduais, além de



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

subnotificação por insuficiência de testes, a reforçar o argumento de falha nas estatísticas e na divulgação de dados.

O Ministro Relator adotou o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999.

Intimado para prestar informações, o Presidente da República sustentou, preliminarmente, o não cabimento da arguição, indicando a existência de outros meios capazes de sanar o alegado descumprimento de preceitos fundamentais.

No mérito, defendeu caber ao Poder Executivo, sem interferência do Poder Judiciário, a adoção de políticas públicas de enfrentamento à epidemia.

Rebateu, ainda, a alegada omissão, relacionando as diversas medidas concretamente promovidas, nos âmbitos normativo e administrativo, a demonstrar o esforço do Poder Executivo federal no combate à epidemia.

Negou que não se dê a publicidade adequada às medidas ou que exista campanha contrária ao isolamento social.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre os medicamentos em teste para utilização no tratamento contra a doença, transcreveu trecho das Informações 259/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, com relato dos trâmites legais e procedimentais a que está condicionada a disponibilização de qualquer medicamento ou nova tecnologia à população, a garantir a proteção de sua saúde.

Diz o documento que *“a discricionariedade, em matéria de saúde, é exercida com base em critérios técnicos e pressupõe o devido processo legal”*, para concluir que *“não existe qualquer ato praticado que vincule a atuação dos Estados e Municípios em relação aos medicamentos”*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por inépcia da inicial, e, no mérito, por sua improcedência.

Afirmou não haver indicação precisa e individualizada das condutas reputadas inconstitucionais e que, ademais, não caracterizariam atos do Poder Público passíveis de impugnação pela via da ADPF as *“declarações em veículos de comunicação prestadas por autoridades públicas”*, como seria o conjunto de atos suscitados pelo requerente, em suposta falha na política de combate à epidemia de Covid-19.

A única exceção seria o Boletim Epidemiológico 7, de 6 de abril de 2020, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde, que,





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

entretanto, não constaria do rol de atos, especificados no instrumento procuratório, cuja validade teria o requerente poderes para impugnar.

Apontou que a ação objetiva impor plano de enfrentamento à epidemia supostamente mais adequado, em substituição àquele conduzido pela Administração Pública, pretensão que, acaso acolhida, importaria atuação do Judiciário como legislador positivo e interferência no conteúdo da política pública a cargo do Executivo, em desrespeito ao princípio da separação de poderes. Refutou, além disso, o que seria omissão da União.

Requereram ingresso como *amici curiae* a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Brasileira de Saúde Mental (Abrasme), a Associação das Redes de Desenvolvimento da Maré (Redes da Maré), a Central de Movimentos Populares do Estado de São Paulo (CMP/SP), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), o Instituto Edésio Passos (IEPassos), o Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAfro), o Instituto Raízes em Movimento, o Instituto Herzog (IVH), a Justiça Global, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a Presença da América Latina (PAL), a Rede Espaços Sem Fronteiras (ESF) e a União Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil (Unicatadores).



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

É o relatório.

Primeiramente, o requerente aponta suposta omissão do Governo Federal na divulgação de informações sobre o número de infectados pelo novo coronavírus, a impactar o sistema de aferição de dados, correlacionada à insuficiência de testes realizados, em prejuízo às medidas de contenção da doença e, conseqüentemente, à vida e à saúde da população.

Tal argumentação conduz as seguintes pretensões, relacionadas no fechamento da inicial:

- (i) divulgação do número de testes disponibilizados e realizados e das medidas e dos critérios adotados para a escolha de seu público;
- (ii) adoção de providências que elevem a testagem no país;
- (iii) alteração da metodologia de cálculo do número de pessoas infectadas, para que seja considerada a margem de subnotificação dos casos de infecção e de óbitos;
- (iv) estabelecimento de base nacional de dados sobre a situação do contágio, com o detalhamento do perfil das pessoas contagiadas;



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

(v) abstenção da divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população quanto às medidas necessárias para contenção do contágio do vírus;

(vi) revogação de ato do Ministério da Saúde que induz à flexibilização, por estados e municípios, do isolamento social; e

(vii) adoção de política de flexibilização do isolamento social pelo Governo Federal amparada na projeção do número total de pessoas infectadas, considerada a subnotificação.

O requerente demanda, em síntese, maior transparência na divulgação de dados relacionados à epidemia e alteração nas metodologias de sua apuração, visando a informar a população sobre a realidade da situação, bem como a manter o engajamento nas medidas protetivas de sua vida e saúde.

Questiona, também, a negligência das autoridades federais ao promoverem a adoção de *“medicamentos como supostamente aptos para o tratamento da doença sem a chancela técnico-científico”*.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, contudo, não é a via adequada para atendimento dos pleitos formulados na inicial.



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

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.

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).

A ADPF completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo-se 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nas ações de controle concentrado, o STF é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica. Não é particularmente guarnecido, nessa determinada espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente das questões, no seu aspecto fático, encontram determinados limites no estrito curso procedimental da ADPF.

Daí a razão da categoria do princípio da subsidiariedade, que assegura a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado.

Há de ser vislumbrado o princípio da subsidiariedade da ADPF como requisito de procedibilidade 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”*<sup>1</sup>.

Os pedidos veiculados nos autos envolvem a imposição de obrigações de fazer e de não fazer ao “Governo Federal”, relacionadas à divulgação de dados e à sua consideração para a adoção de medidas de

1 ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, *DJe* de 11.2.2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

enfrentamento à doença, bem como à abstenção de promoção de uso de medicamento específico, provimentos que poderiam ser eficazmente obtidos em via distinta, do microsistema de direitos coletivos, também contemplado no modelo judiciário definido pela Constituição Federal.

Exemplificativamente, no tocante aos pedidos de divulgação de dados para adoção de política pública adequada de enfrentamento à epidemia de Covid-19, registre-se o ajuizamento de ação civil pública na Justiça Federal do Estado de São Paulo, pelo Ministério Público Federal, em face do Governo paulista e da União<sup>2</sup>, requerendo-se, do ente federal, a atualização diária em seu *site* das informações *“sobre os contratos e cronogramas de execução, a quantidade contratada e recebida de todos os materiais, insumos, equipamentos, testes e medicamentos adquiridos para enfrentamento da pandemia, com a data de previsão e/ou efetiva entrega pela contratada e a previsão dos quantitativos e datas para cada um dos entes federativos”*, das medidas adotadas para resolver as faltas sistêmicas de materiais, insumos e equipamentos necessários, *“inclusive em relação às estratégias de testagem da população adotadas”*, bem como informações sobre o cumprimento de atribuições que seriam do Ministério da Saúde, notadamente a de *“garantir os insumos para*

2 Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-vai-a-justica-para-que-bolsonaro-e-doria-divulguem-dados-sobre-estoque-compra-e-criterios-de-distribuicao-de-insumos-e-equipamentos-medicos-do-combate-ao-coronavirus/>>. Acesso em 29.5.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*diagnóstico da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID19) e outros vírus respiratórios para a rede laboratorial”<sup>3</sup>.*

Igualmente, questões alusivas à subnotificação do número de casos de Covid-19 são debatidas em ações civis públicas ajuizadas em diversos estados, com pleito de disponibilização de testes em massa<sup>4</sup>.

Sobre a dispensação da cloroquina/hidroxicloroquina para o tratamento da Covid-19, há ampla discussão em searas diversas. O noticiado posicionamento do Chefe do Executivo e as orientações do Ministério da

- 3 Demonstra-se, na inicial da ação, similar preocupação com as divergências nos números da pandemia divulgados. Consta da exordial:

*“O deficit de testagem, segundo trabalho feito pelo projeto Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde, que envolve PUC-Rio, Fiocruz, USP e outras instituições, reflete uma subestimativa da epidemia, o que caracteriza ‘um risco para o país’. Isso porque ‘o elevado grau de subnotificação pode sugerir uma falsa ideia de controle da doença e, conseqüentemente, poderia levar ao declínio na implementação de ações de contenção, como o isolamento horizontal’.*

*Com o escopo de elucidar este cenário, expediu-se ofício ao Ministério da Saúde questionando o critério para definição de quantidade e distribuição entre os Estados, bem como a estratégia de testagem adotada pelo órgão (Ofício n. 3764, de 13 de abril de 2020 (fls. 721- 722)).*

*Ocorre que até a presente data o ofício não foi respondido*

*Não bastasse a falta de tais dados, no dia 22/04/2020, tanto o Governo do Estado de São Paulo quanto o Ministério da Saúde anunciaram estar trabalhando em planos de reabertura gradual das atividades econômicas, tratando-se, na prática, da flexibilização de medidas de distanciamento social”.*

- 4 Disponível em <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/05/07/acao-civil-pede-que-justica-do-am-obrigue-governo-e-prefeitura-a-realizarem-teste-em-massa-para-covid-19.ghtml>>. Acesso em 26.5.2020.



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

Saúde a respeito do medicamento (em especial a Nota Técnica 9, de 20 de maio último) têm gerado reações de órgãos e entidades diversas.

Tem-se notícia da tramitação de ação civil pública na Justiça Federal no Estado do Rio de Janeiro visando à invalidação do referido ato do Ministério da Saúde, ajuizada pela Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunidade<sup>5</sup>, bem como da movimentação de entidades médicas com propósito similar<sup>6</sup>.

O Ministério Público Federal, no âmbito de suas atribuições, atua na coleta de informações para a instrução de procedimentos extrajudiciais direcionados à proteção da saúde da população e à apuração da regularidade de condutas nessa área<sup>7</sup>, no contexto da epidemia.

Em 16 de março de 2020, foi instituído o Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid-19/PGR (GIAC-COVID-19), com a finalidade de promoção de trabalho conjunto e interinstitucional dos ramos do Ministério Público brasileiro para a contenção da epidemia.

5 Ação Civil Pública 5030353-65.2020.4.02.5101.

6 <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/05/entidades-medicas-vao-a-justica-contra-o-uso-da-cloroquina-para-tratar-covid-19.shtml> Acesso em 29.5.2020.

7 <http://www.mpf.mp.br/rs/sala-de-imprensa/noticias-rs/bento-goncalves-rs-mpf-instaura-inquerito-civil-para-apurar-a-conduta-do-ministerio-da-saude-a-partir-de-estudos-do-uso-de-cloroquina-e-hidroxicloroquina-para-tratamento-da-covid-19> Acesso em 2.6.2020.





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

O órgão oficiou, em 22 de maio de 2020, ao Ministério da Saúde, solicitando esclarecimentos relacionados à Nota Técnica 9/2020 e suas consequências práticas, tais como: a natureza jurídica do ato e a eventual vinculação para estados e municípios; a existência de alternativas terapêuticas em estudo; providências adotadas para evitar o desabastecimento do medicamento para o tratamento de outras doenças; se houve incorporação oficial do medicamento ao SUS, com o atendimento dos requisitos legais; se há condições materiais e de pessoal para avaliações médicas e exames a que condicionado o uso da medicação; se há previsão para aumento da capacidade de testagem, de modo a viabilizar a prescrição do medicamento para uso no início da doença, como orientado; programação para distribuição aos estados; ponderação sobre os custos/efetividade do medicamento.

Em 27 de maio último, as Procuradorias da República em São Paulo, no Rio de Janeiro, em Sergipe e em Pernambuco, no bojo de procedimentos próprios, após a expedição de ofícios à Anvisa e ao Conselho Federal de Medicina solicitando esclarecimentos sobre a autorização para uso do medicamento<sup>8</sup>, expediram a Recomendação Conjunta 1/2020, para a

8 O Tribunal de Contas da União também foi acionado para exame do ato sob o aspecto da viabilidade/adequação financeira. Há notícia de que, na sequência, a Corte de Contas oficiou ao Ministério da Saúde e à Anvisa com questionamentos sobre o ato, sob variados aspectos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

suspensão e revisão dos termos da Nota Técnica 9/2020 do Ministério da Saúde. Após uma série de 'considerandos', recomendou-se<sup>9</sup>:

*1. a revisão da NOTA INFORMATIVA nº 9/2020-SE/GAB/MS, intitulada "ORIENTAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA MANUSEIO MEDICAMENTOSO PRECOCE DE PACIENTES COM DIAGNÓSTICO DA COVID-19" no que se refere ao uso de cloroquina e hidroxicloroquina para tratamento precoce de pacientes com diagnóstico de COVID-19, vinculando novas orientações de uso precoce dos referidos fármacos à, no mínimo, cumulativamente:*

*(i) existência de indicação terapêutica específica para prevenção ou tratamento da doença causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) e da avaliação de risco realizada de forma a demonstrar relação benefício-risco favorável da aprovação, conforme exigências contidas no art. 8º, caput, e no art. 9º, § 1, inciso III, ambos da RDC Nº 348/2020, editada pela ANVISA no cenário da situação de emergência de saúde pública internacional decorrente do novo Coronavírus, com o escopo de definir os critérios e os procedimentos extraordinários e temporários para tratamento de petições de registro de medicamentos, produtos biológicos e produtos para diagnóstico in vitro e mudança pós-registro de medicamentos e produtos biológicos;*

*(ii) existência de plano de farmacovigilância, para a necessária identificação, avaliação e monitoramento do uso precoce dos referidos fármacos em pacientes COVID-19;*

*(iii) garantia de oportuno acesso aos pacientes do SUS ao teste de diagnóstico COVID-19 e aos exames laboratoriais e de imagem indicados para o acompanhamento*

9 A atuação ampara-se no art. 6º, XX, da Lei Complementar 75/1993, que atribui competência ao Ministério Público da União para "expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis".



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

*da evolução do uso dos medicamentos, mediante pactuação em CIT; (iv) a instauração de processo administrativo junto a CONITEC de constituição ou alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica e na atualização da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME, na forma do Capítulo VIII na Lei 8.080/90;*

*2. a imediata suspensão da NOTA INFORMATIVA nº 9/2020-SE/GAB/SE/MS, intitulada "ORIENTAÇÕES DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA MANUSEIO MEDICAMENTOSO PRECOCE DE PACIENTES COM DIAGNÓSTICO DA COVID-19" e de todos os atos adotados para sua execução, enquanto perdurar a revisão recomendada no item 1;*  
*3. a ampla divulgação da suspensão da NOTA INFORMATIVA nº 9/2020-SE/GAB/SE/MS, com escopo de impedir da ocorrência de danos à saúde decorrentes uso precoce da cloroquina e hidroxicloroquina em pacientes com diagnóstico de COVID-19.*

*Fixa-se o prazo de 5 dias, diante da urgência que o caso requer, para que o destinatário informe se acata a presente recomendação e relate as ações tomadas para seu cumprimento, ou, por outro lado, indique as razões para o não acatamento.*

*Esta recomendação constitui o destinatário pessoalmente em mora e, se não acatada, poderá implicar a adoção das medidas judiciais cabíveis, inclusive por eventos futuros imputáveis à sua omissão.*

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"* (art. 2º e 5º, V, da LC 75/1993), constitui atos preparatórios para o ajuizamento futuro das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

eventuais medidas judiciais cabíveis<sup>10</sup>, em não sendo viável a resolução extrajudicial do conflito.

Embora os objetos variem, as medidas já buscadas têm propósito e fundamentação 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.

De outro lado, a reforçar a inviabilidade de conhecimento da ação, não cabe a interferência do Judiciário na definição de políticas públicas a serem adotadas pelo Poder Executivo.

Os pedidos relacionados a uma suposta ineficiência na aferição de dados avançam no plano e na gestão das políticas nacionais dirigidas ao enfrentamento da epidemia de Covid-19.

A dinâmica das medidas restritivas defendidas em todos os graus federativos é sem precedentes. Ponderações jurídicas levadas a efeito a partir dos conceitos constitucionais buscam conferir efetividade a princípios e a diretrizes aparentemente colidentes.

10 *“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

Diante disso, o Poder Judiciário substituir-se aos poderes Executivo e/ou Legislativo, instâncias dotadas de integrantes eleitos e pessoal com conhecimento técnico apto a definir diretrizes pautadas em conhecimento específico, a fim de definir quais medidas executivas e/ou normativas são mais apropriadas, oportunas e convenientes para o enfrentamento da epidemia de Covid-19, encontra óbice nas limitações inerentes ao exercício da jurisdição em controle abstrato de constitucionalidade.

É o posicionamento adotado pela Procuradoria-Geral da República nos pareceres nas ADPFs 668 e 669/DF e nos memoriais apresentados na ADPF 672/DF.

A intervenção judicial, de caráter excepcional, estará franqueada em estritas condições, para a *“verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas”*<sup>11</sup>.

Ação ou omissão do Executivo poderão ser analisadas pelo Poder Judiciário caso desbordem das competências constitucionais atribuídas a cada ente ou se afrontarem identificado direito fundamental, de forma objetivamente mensurável.

Consta daquelas manifestações:

11 Trecho da decisão cautelar na ADPF 672, examinada mais detidamente adiante.



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

*Sob o aspecto material, a reunião e análise de dados e de opiniões técnicas e seu confronto com dados estatísticos não se coloca no campo da jurisdição constitucional, mas no da definição de política pública de saúde que somente autoriza a intervenção judicial quando produzidos relevantes efeitos jurídicos em desacordo com a Constituição, qualificados, de regra, por efeitos danosos mensuráveis.*

A conclusão coincide com o entendimento do Ministro Luiz Fux acerca das capacidades institucionais e da necessidade de postura deferente do Judiciário em face das decisões de cunho técnico ou político dos outros poderes:

*A jurisdição constitucional presta-se a analisar a compatibilidade das leis e dos atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípuo de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social. Como atividade típica deste Supremo Tribunal Federal, a jurisdição constitucional diferencia-se sobremaneira das funções legislativa e executiva, especialmente em relação ao seu escopo e aos seus limites institucionais.*

*Ao contrário do Poder Legislativo e do Poder Executivo não compete ao Supremo Tribunal Federal realizar um juízo eminentemente político do que é bom ou ruim, conveniente ou inconveniente, apropriado ou inapropriado. Ao revés, compete a este Tribunal afirmar o que é constitucional ou inconstitucional, invariavelmente sob a perspectiva da Carta de 1988. Trata-se de olhar objetivo, cirúrgico e institucional, que requer do juiz minimalismo interpretativo, não se admitindo inovações argumentativas que possam confundir as figuras do legislador e do julgador. Afinal, como afirma o professor Daryl Levinson, a legitimidade da jurisdição constitucional assenta-se, entre outros fatores, na capacidade de os juízes produzirem decisões*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*qualitativamente diferentes daquelas produzidas pelos agentes públicos dos demais poderes (Vide 'Foreworld: Looking for power in public law', 130, Harvard Law Review, 31, 2016; 'Rights Essentialism and Remedial Equilibration', 99 Columbia Law Review 857, 1999). O pressuposto das cláusulas de independência e de harmonia entre os poderes consiste precisamente no fato de que cada um deles desenvolveu, ao longo do tempo, distintas capacidades institucionais. Não fossem distintas as habilidades de cada um dos poderes, não haveria necessidade prática de separação entre eles.*

*Em termos concretos, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que com as melhores intenções, aperfeiçoar, criar ou aditar políticas públicas, ou, ainda, inovar na regulamentação de dispositivos legais, sob pena de usurpar a linha tênue entre julgar, legislar e executar. No âmbito do controle de constitucionalidade, a competência deste Tribunal restringe-se a verificar a coexistência entre, de um lado, os valores morais e empíricos que sublinham a Constituição, e, de outro, o texto da legislação.*

(ADI 6.298-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 3.2.2020.)

Serve de referência ao presente caso, no ponto, a decisão dessa Corte no julgamento da medida cautelar na ADPF 672<sup>12</sup>, em que examinadas questões relacionadas às competências materiais e legislativas dos entes federativos no contexto da crise atual.

O Ministro Relator reconheceu a autonomia dos estados e dos municípios para a adoção de medidas restritivas dirigidas à contenção e ao

12 ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática proferida em 8.4.2020, DJe de 15.4.2020.



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

enfrentamento da doença, assentando não competir *“ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais”* que tenham esse propósito.

De outro lado, o Ministro Relator rejeitou os pedidos que se direcionavam a determinar ao Presidente da República a adoção de medidas administrativas específicas – o requerente apontou, ali, atuação *“insuficiente e precária”* do governo federal e contrastante com a orientação de autoridades sanitárias –, refutando a possibilidade de o Judiciário assumir o poder discricionário do Executivo, em respeito ao princípio da separação de poderes. Disse o Relator, nesse sentido:

*A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser analisada sob a ótica da efetiva aplicação dos princípios e regras de Separação de Poderes e do Federalismo na interpretação da Lei 13.979/20, afastando-se, preventivamente, desnecessários conflitos federativos, que somente iriam ampliar a gravidade da crise no País.*

*Em respeito à Separação de Poderes, ao Presidente da República, como força motriz na condução do Estado nos regimes presidencialistas, compete à chefia da administração pública federal no planejamento e na execução de políticas públicas de âmbito nacional, visando a atenuação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia.*

*No exercício de suas atribuições, ao Presidente da República está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade, podendo, dentre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquelas que*





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

*entender como as melhores para o interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da econômica. A AGU, inclusive, trouxe aos autos uma série de medidas administrativas implementadas e planejadas – no campo social e econômico – e normativas (edição de medidas provisórias e decretos) pelo Presidente da República e pelos órgãos da administração pública federal no sentido de prevenir e combater a pandemia.*

*Assim sendo, em juízo de cognição inicial, incabível o pedido da requerente de medida cautelar para que o Judiciário substitua o juízo discricionário do Executivo e determine ao Presidente da República a realização de medidas administrativas específicas.*

A intervenção jurisdicional deu-se de modo a garantir a atuação de outros entes federais. A Corte agiu para impedir ingerência que entendeu ofensiva às regras de repartição constitucional de competências. Deteve-se, entretanto, quanto à imposição de condutas específicas ao Executivo, o que demandaria atuação invasiva no juízo privativo de outro poder.

A imposição das medidas aqui requeridas estão, como aquelas rejeitadas na ADPF 672, fora do campo da jurisdição constitucional. A pretensão ultrapassa o mero exame de compatibilização entre a atuação impugnada e a Constituição Federal.

O acolhimento do pedido resultaria, assim, em adequação das medidas de enfrentamento a um modo de atuação preconizado pelo requerente, que, a seu juízo, melhor atenderia ao interesse público e aos



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

valores constitucionais em questão. Essa prerrogativa compete, todavia, às autoridades constituídas, atribuição que há de ser zelada pelo Judiciário.

Por competir aos Poderes Executivos e Legislativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a definição das políticas públicas mais apropriadas, oportunas e convenientes para o enfrentamento da epidemia de Covid-19, também aqui está inviabilizado o acolhimento dos pedidos direcionados a impor ao Chefe do Executivo federal a adoção das medidas especificadas na inicial da ADPF.

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*

STA