

**DÉCIMA SEGUNDA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 756 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**
REQDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **FEDERACAO BRASILEIRA DAS ASSOC DE
SINDROME DE DOWN**
ADV.(A/S) : **CAHUE ALONSO TALARICO**
ADV.(A/S) : **MARGARIDA ARAUJO SEABRA DE MOURA**
ADV.(A/S) : **CLAUDIA DE NORONHA SANTOS**
ADV.(A/S) : **CAIO SILVA DE SOUSA**
INTDO.(A/S) : **CIDADANIA**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARAES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARAES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)**

Trata-se de pedido de tutela provisória de urgência formulado pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB

“[...] contra a medida inconstitucional adotada pelo Ministério da Educação, que, por meio do Despacho de 29 de dezembro de 2021, aprovou o Parecer 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU e proibiu a exigência de comprovante de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais no âmbito das Instituições Federais de Ensino.”

Eis a íntegra do ato impugnado:

“DESPACHO DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

Nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o Ministro de Estado da Educação aprova o Parecer nº 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU (3065063), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, e consolida o seguinte entendimento:

(I) Não é possível às Instituições Federais de Ensino o estabelecimento de exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais, competindo-lhes a implementação dos protocolos sanitários e a observância das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021.

(II) A exigência de comprovação de vacinação como meio indireto à indução da vacinação compulsória somente pode ser estabelecida por meio de lei, consoante o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal - STF nas ADI nº 6.586 e ADI nº 6.587.

(III) No caso das Universidades e dos Institutos Federais, por se tratar de entidades integrantes da Administração Pública Federal, a exigência somente pode ser estabelecida mediante lei federal, tendo em vista se tratar de questão atinente ao funcionamento e à organização administrativa de tais instituições, de competência legislativa da União”.

O Partido afirma, em síntese, que o despacho que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJURMEC/CGU/AGU, publicado no dia 30.12.2021

“[...] descumpre o compromisso institucional do Governo Federal firmado na presente ADPF de atuação diligente no combate à pandemia, com ações fundadas em dados técnicos e abalizados pelos órgãos sanitários nacionais e internacionais. A ausência de qualquer justificativa plausível demonstra que o despacho está pautado em premissas equivocadas e contraria frontalmente o posicionamento reiterado dos órgãos sanitários no sentido de que a vacinação da população é a medida mais adequada ao enfrentamento da pandemia.”

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

Ao final, requer:

“[...] seja deferida a tutela de urgência, *inaudita altera parte*, determinando-se a imediata suspensão do Despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer n. 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU e proibiu a exigência de comprovante de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades presenciais no âmbito das Instituições Federais de Ensino.”

É o relatório necessário. Decido.

Inicialmente, observo que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, a ADPF é cabível para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, e, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição.

Esta é a Décima Segunda Tutela Provisória Incidental - TPI apresentada nesta ADPF 756/DF. Observo que o presente pedido incidental, assim como os demais que o antecederam, diz respeito a atos e omissões do Poder Executivo Federal relacionados à preservação do direito à saúde e à vida no contexto do período excepcional da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente da Covid-19.

Tanto na inicial deste pleito, quanto nos pedidos incidentais antecedentes, o cerne da questão trazida a juízo sempre foi a necessidade de explicitação e de planejamento das ações estatais no enfrentamento do novo coronavírus, responsável pelo surto iniciado no ano de 2019.

Assim, entendendo que o pleito ora formulado é compatível com o

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

objeto desta ADPF e com as decisões que já foram proferidas em seu bojo, passo ao respectivo exame. Nesse proceder, bem analisado - embora ainda em um exame perfunctório, de mera delibação, próprio desta fase embrionária da demanda - penso que o pedido merece ser parcialmente contemplado.

Com efeito, nas ADIs 6.587/DF e 6.586/DF, de minha relatoria, o STF evidenciou, dentre outras indicações, que a política pública relativa à vacinação deve tomar por base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes.

Nunca é demais recordar que a saúde, segundo a Constituição Federal, é um direito de todos e um dever irrenunciável do Estado brasileiro, garantido mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (art. 196 da CF), cujo principal pilar é o Sistema Único de Saúde - SUS (art. 198 da CF).

Da leitura do art. 198 do Texto Magno, extrai-se que compete à União assumir a coordenação das atividades do setor, incumbindo-lhe, em especial, executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do SUS ou que representem risco de disseminação nacional, conforme estabelece o disposto no art. 16, III, a, e parágrafo único, da Lei 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde).

Na coordenação do PNI, e bem assim ao se posicionar sobre a exigência de comprovação de vacinação em instituições federais de ensino, a União deverá levar em consideração, por expresso mandamento legal, as evidências científicas e análises estratégicas em saúde, nos termos do art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020, cuja vigência se mantém na medida em que, na Sessão Virtual realizada entre 26/2 e 5/3/2021, o Plenário do STF referendou a cautelar por mim deferida nos autos da ADI

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

6.625-MC-Ref/DF, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de manter em vigor as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Não é o que se verifica no ato impugnado, o qual, além de contrariar as evidências científicas e análises estratégicas em saúde ao desestimular a vacinação, ainda sustenta a exigência de lei federal em sentido estrito para que as instituições pudessem estabelecer tal restrição, quando já existe a Lei 13.979/2020, cujo art. 3º, *caput*, III, **d** prevê que

“[...] **as autoridades poderão adotar**, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

[...]

III – **determinação de realização compulsória de:**

[...]

d) **vacinação** e outras medidas profiláticas”.

Evidente, pois, que ao subtrair da autonomia gerencial, administrativa e patrimonial das instituições de ensino a atribuição de exigir comprovação de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades educacionais presenciais, o ato impugnado contraria o disposto nos arts. 6º e 205 a 214, bem assim direito à autonomia universitária e os ideais que regem o ensino em nosso País e em outras nações pautadas pelos cânones da democracia.

O Supremo Tribunal Federal tem, ao longo de sua história, agido em favor da plena concretização dos direitos à saúde, à educação e à autonomia universitária, não se afigurando possível transigir um milímetro sequer no tocante à defesa de tais preceitos fundamentais, sob pena de incorrer-se em inaceitável retrocesso civilizatório.

O tema da autodeterminação das universidades, consagrado no art.

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

207 da Constituição federal, é especialmente caro a esta Suprema Corte. Relembro que já em 1989, na ADI 51-9/RJ, da qual foi relator o Ministro Paulo Brossard, coube ao Ministro Celso de Mello, em percuciente voto, enaltecer a relevância desse valor, o qual, antes mesmo ser incorporado ao texto magno, já configurava expressiva garantia institucional das universidades brasileiras.

Ao distinguir as três dimensões que compõem a autonomia universitária, quais sejam, a didático-científica, a administrativa e a financeira, o antigo decano do Supremo Tribunal Federal enfatizou competir aos estabelecimentos de ensino superior, *verbis*:

“[...] sob a égide do pluralismo de ideias, o direito à liberdade de ensino e de comunicação do pensamento. Essa expressão de **autonomia universitária transforma a Universidade no locus, no espaço social privilegiado da liberdade** e é, em torno dela, que se desenvolvem os demais aspectos.

As autonomias de natureza administrativa e financeira ostentam caráter acessório ou instrumental, em face daquela de ordem didático-científica, que apenas buscam complementar. Por isso mesmo, adverte o eminente Caio Tácito (v. Parecer, in RDA, vol. 136/263-268, 265), 'na autonomia universitária o que está em causa é o princípio mais alto da liberdade do ensino, que é uma das facetas da liberdade de expressão do pensamento'. E prossegue: 'A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do Magistério [...] é o fulcro da autonomia didático-científica das universidades [...]'" (ADI 51-9/RJ, grifei).

Da decisão acima transcrita fica claro que as autonomias administrativa e financeira constituem condição *sine qua non* para a concretização da autonomia didático-científica. Ou seja, sem as autonomias consideradas no referido acórdão de “acessórias ou instrumentais”, a universidade não logrará cumprir o seu relevantíssimo

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

papel de guardiã, formuladora e transmissora da cultura e do saber.

No voto que proferi na ADPF 548/DF, ressaltei a importância de proteger-se a universidade contra todas as formas de pressão externa de modo a assegurar que ela possa contribuir para forjar uma sociedade livre, democrática e plural. Nina Beatriz Stocco Ranieri, explica que essa capacidade de atuação autárquica conferida à universidade constitui um postulado

“[...] fundado na significação social do trabalho acadêmico e em sua natureza autônoma, **compreende prerrogativas de autogoverno** atribuídas às universidades nas áreas didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial **para que melhor desempenhem atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade**” (RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Trente années d'autonomie universitaire: résultats divers, effets contradictoires*. **Educ. Soc.** [online]. 2018, vol.39, n.145, p. 947. Epub Nov 14, 2018, grifei).

Mas a verdade é que o papel da universidade transcende, em muito, as atividades propriamente acadêmicas que lhe foram atribuídas pelo constituinte de 1988. Veja-se o que dizem, a propósito, Carolina Machado Cyrillo da Silva e Luiz Fernando Castilhos Silveira:

“No direito constitucional, sobretudo naquele de matriz sul-americana e garantista, fruto de uma luta de transição entre ditaduras e democracias, aparecem novas funções constitucionais destinadas a algumas instituições de Estado. Essas instituições ganham protagonismo normativo constitucional, com o objetivo de serem garantias de direitos fundamentais, reconquistados nas novas democracias constitucionais. **Essas instituições ganham proteção constitucional, inclusive, em relação aos poderes públicos** (executivo, legislativo, judiciário), **justamente para que seja possível atribuir a elas a concretude dos direitos**

fundamentais, independentemente das políticas governamentais, dando-lhes autonomia.

E, por este motivo, as universidades foram dotadas de autonomia pelo constituinte, para funcionarem como verdadeiras instituições de garantia de direitos fundamentais. É indispensável frisar que os titulares dos direitos fundamentais. É indispensável frisar que os titulares dos direitos albergados pela autonomia universitária não são as universidades; tampouco são os seus administradores, docentes e funcionários, públicos ou privados. Incompleta, se não incorreta, inclusive a noção de que os seus titulares são, única e talvez até principalmente, os estudantes dessas instituições. Tem-se, no Brasil, o mau hábito de ver a universidade como um local apenas de ensino quando, até por força constitucional, estão alicerçadas nos pilares do ensino, pesquisa e extensão. Desde a sua concepção e várias vezes ao longo da história, as universidades foram centros de produção, custódia e disseminação do conhecimento humano e das liberdades.

Essa liberdade acadêmica não é, apenas, uma “liberdade individual”, embora inclua diversas liberdades individuais. Ela é, também, uma liberdade institucional. Essa é uma dimensão fundamental para o desenvolvimento científico de uma comunidade, visto que a ciência não é um projeto individual, mas de colaboração coletiva. **A Universidade é a instituição, historicamente e por excelência, na qual essa pesquisa pode (e deve) acontecer de maneira desinteressada de pressões externas em busca do conhecimento, tais como o objetivo do lucro ou as amarras de ideologias religiosas ou políticas de ocasião.** Por esse motivo, essa liberdade acadêmica precisa de uma garantia específica, que na Constituição Federal de 1988 é a autonomia universitária, na forma do seu artigo 207” (SILVA, Carolina Machado Cyrillo da, e SILVEIRA, Luiz Fernando Castilhos Silveira. A autonomia universitária na Constituição de 1988: um modelo de autonomia institucional em construção. *Revista Práticas em Gestão Pública*

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

Universitária, ano 5, v. 5, n. 1, jan.- jun. 2021, grifei).

Este Supremo Tribunal Federal, em acórdão de relatoria do Ministro Dias Toffoli (ADI 3792/DF), bem resumiu o alcance da autonomia universitária, assentando o seguinte:

“A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas”
(grifei)

As instituições de ensino têm, portanto, autoridade para exercer sua autonomia universitária e podem legitimamente exigir a comprovação de vacinação, com fulcro no art. 3º, III, **d**, da Lei 13.979/2020.

Vale lembrar, por derradeiro, que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento das já citadas ADIs 6586 e 6587, em acórdão de minha relatoria, assim se pronunciou sobre a exigência de comprovação de vacinação para exercício de determinados direitos:

“AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALÇANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

I - A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis.

II - A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expreso consentimento informado das pessoas.

III - A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber,

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes.

IV - A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de cuidar da saúde e assistência pública que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal.

V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, **d**, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: **(A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes,** e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e **(B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”** (grifei).

Ante o exposto, defiro a tutela de urgência para determinar a

ADPF 756 TPI-DÉCIMA SEGUNDA / DF

imediate suspensão do despacho de 29 de dezembro de 2021 do Ministério da Educação, que aprovou o Parecer 01169/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU, proibindo a exigência de vacinação contra a Covid-19 como condicionante ao retorno das atividades acadêmicas presenciais.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 31 de dezembro de 2021.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator