

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 913 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : ALLAN DEL CISTIA MELLO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade em face de alegadas omissões perpetradas pelo Governo Federal quanto à exigência de condições preestabelecidas para permitir o ingresso de pessoas vindas do estrangeiro para o País, no contexto da Pandemia de Covid-19.

Sustenta-se, em suma, violação ao direito à vida e à saúde dos brasileiros e residentes no país, tendo em vista a não-exigência de comprovante de vacinação e/ou quarentena para a entrada de viajantes no país, pela Portaria Interministerial 658/2021, editada pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e Infraestrutura, então vigente quando do ajuizamento da ação.

Argumenta-se que a omissão apontada estaria expondo a população ao contágio pela Covid-19, situação que poderia ser agravada, considerada a proximidade temporal dos eventos relacionados às festas de fim de ano, pré-carnaval e carnaval.

Pugna-se, em sede cautelar, que sejam exigidas as medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por meio das Notas Técnicas 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRE5/Anvisa. No mérito, requer-se a confirmação da medida cautelar.

Com o advento de atualizações das medidas exigidas para ingresso de viajantes no País pela Portaria Interministerial 660/2021, que substituiu a Portaria 658/2021, o requerente ingressou com pedido de aditamento à inicial, mantendo os pedidos então formulados, tendo em vista que a

ADPF 913 MC-REF / DF

inovação se deu apenas o fechamento das fronteiras aéreas com países africanos, devido ao surgimento da nova variante Ômicron da Covid-19.

Foram prestadas informações pela Presidência da República, pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, nas quais se alegou a perda de objeto da presente ação, tendo em vista a edição da Portaria Interministerial 661/2021, que passou a exigir a apresentação de comprovante de vacinação e de quarentena para o ingresso de viajantes no país via modal aéreo, entre outras providências.

Pugnou-se, ainda, pelo não conhecimento da ação pela inobservância do princípio da subsidiariedade, da separação de poderes e da violação reflexa ao texto constitucional. Formulou-se pedido, caso conhecida a ação, pelo indeferimento da cautelar e pela improcedência do pedido.

A União então anexou aos autos a Portaria Interministerial 661/2021, a qual, exigiu, para o ingresso no país pelo **modal aéreo**, no que importa à presente ação:

(i) apresentação à companhia aérea responsável pelo voo de documento comprobatório da realização de teste para rastreio da infecção pelo Covid-19 com resultado negativo ou não detectável, em até 24 horas anteriores ao embarque pelo método antígeno, ou pelo método laboratorial RT-PCR, realizados em até 72h anteriores ao embarque.

(ii) apresentação, à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, do preenchimento da Declaração de Saúde do Viajante – DSV, em no máximo 24h de antecedência ao embarque, com a concordância das medidas sanitárias que deverão ser cumpridas durante o período em que estiver no país;

(iii) apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, de vacinação com imunizantes aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou pela Organização Mundial da Saúde ou pelas autoridades do país em que o viajante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose

ADPF 913 MC-REF / DF

única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data do embarque.

Tal apresentação ficou dispensada aos viajantes considerados não-elegíveis para vacinação, de acordo com critérios estabelecidos pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, do Ministério da Saúde;

(iv) para os viajantes que não possuem comprovante de vacinação, ou que a última dose, ou dose única tenha ocorrido em tempo inferior a quatorze dias, a realização de quarentena no território brasileiro, de cinco dias, na cidade do seu destino final e no endereço registrado na Declaração de Saúde do Viajante – DSV, com testagem de antígeno ou RT-PCR ao final do prazo, com resultado negativo ou não detectável;

(v) para os casos de recusa à realização de teste ou de resultado positivo, a extensão da quarentena, nos termos do Guia de Vigilância Epidemiológica Covid-19 do Ministério da Saúde.

(vi) monitoramento dos viajantes submetidos a quarentena, pelos Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS).

Excetua-se de tais exigências (i) as operações de voos de cargas, manipuladas por trabalhadores paramentados com equipamento de proteção individual (EPI), desde que observados os protocolos sanitários especificados nos anexos da Portaria; e (ii) os tripulantes de aeronaves, quanto à realização do teste para rastreio da infecção pela Covid-19, desde que cumpridos os demais protocolos contantes daquela Portaria ou desde que tenham apresentado comprovante de vacinação, cuja última ou única dose tenha ocorrido, no mínimo, há quatorze dias do embarque.

Aos viajantes brasileiros ou o viajantes procedentes ou com passagem pela República da África do Sul, do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue, nos últimos quatorze dias antes do embarque, ou que se enquadrem nas exceções previstas no art. 7º, § 1º, da norma, quanto aos

ADPF 913 MC-REF / DF

voos procedentes ou com passagens naqueles países, determinou-se sua permanência em quarentena por quatorze dias, na cidade de seu destino final.

Para o ingresso no país pelo **modal terrestre**, a Portaria exigiu, no que interessa:

(i) apresentação de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, de vacinação com imunizantes aprovados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ou pela Organização Mundial da Saúde ou pelas autoridades do país em que o viajante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data de ingresso no país.

Tal apresentação foi dispensada aos viajantes considerados não-elegíveis para vacinação, de acordo com critérios estabelecidos pelo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, do Ministério da Saúde; **ou**

(ii) documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo teste de antígeno, realizado em até vinte e quatro horas anteriores ao momento da entrada no País, ou laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento da entrada no País;

Excetua-se de tais exigências:

(a) o ingresso do viajante no País via terrestre entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os demais requisitos migratórios;

(b) o ingresso de viajante em situação de vulnerabilidade, seja para ações humanitárias transfronteiriças, previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais, seja decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida pelo Presidente da República,

ADPF 913 MC-REF / DF

nos termos do art. 3º da Lei 13.684/2018;

(c) ao tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, se garantida a reciprocidade do tratamento ao brasileiro pelo país-vizinho;

(d) ao viajante que realize transporte de cargas ou motoristas e ajudantes de veículos de transporte rodoviário de cargas;

(e) ao estrangeiro cujo ingresso seja autorizado pelo Governo brasileiro com fundamento no interesse público e em razões humanitárias;

(f) e ao funcionário estrangeiro creditado junto ao Governo brasileiro.

Ao apreciar o pedido, o Relator, Ministro Roberto Barroso, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e deferiu parcialmente o pedido cautelar, para conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial 661/2021, de modo a suprir omissão parcial, em decisão assim ementada:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E À SAÚDE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PANDEMIA DA COVID-19. PASSAPORTE DE VACINAÇÃO. DEFERIMENTO PARCIAL DE CAUTELAR. I. A HIPÓTESE

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto ações e omissões do governo federal, no contexto da pandemia da Covid-19, quanto às condições para ingresso no Brasil de pessoas vindas do estrangeiro. Em questão, sobretudo, a exigência de comprovante de vacinação.

2. O requerente pede a adoção das orientações constantes das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Tais notas técnicas recomendam, entre outras providências: (i) a exigência de comprovante de vacinação integral e com determinado prazo de antecedência; ou (ii) quarentena, acrescida de testagem negativa dos que não apresentarem comprovante de vacinação.

II. O PAPEL DO STF NA MATÉRIA

3. Em sua resposta, a União invoca o princípio da separação de Poderes e alega não caber ao Judiciário substituir as opções do Executivo por suas próprias “preferências políticas”. Não se trata disso: a proteção dos direitos fundamentais à vida e à saúde é imposta pela Constituição e constitui papel do Supremo Tribunal Federal fazê-los valer, em caso de inércia governamental. Já são mais de 600 mil vidas perdidas e ainda persistem atitudes negacionistas.

4. No esforço de salvar vidas e preservar a saúde de todos, o STF fixou critérios que legitimam a intervenção judicial na matéria, entre os quais: (i) o dever de observância, pelas autoridades nacionais, em matéria sanitária, de normas e critérios científicos e técnicos, estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; (ii) a legitimidade de medidas indutoras de vacinação obrigatória contra a COVID-19, inclusive a adoção de meios indiretos, como restrição de ingresso de não vacinados a determinados locais ou de acesso a certas atividades; (iii) o respeito aos princípios da prevenção e da precaução, de modo a, havendo dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, adotar-se a medida mais conservadora necessária a evitar o dano. Nesse sentido: ADI 6421 MC, Rel. Luís Roberto Barroso, j. 21.05.2020; ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17.12.2020; ADI 5592, Red. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.02.2019, entre muitos outros precedentes.

III. SUPERVENIÊNCIA DA PORTARIA N. 661, DE 8.12.2021

5. Após o ajuizamento da presente ação e do pedido de informações determinado por este relator, as autoridades governamentais, em aparente reconhecimento do pedido, editaram a Portaria Interministerial nº 661/2021, de 9.12.2021, por meio da qual se passou a exigir, entre outras medidas: (i) comprovante de vacinação integral, com prazo de antecedência de 14 (catorze) dias da última dose ou da dose única; ou (ii) quarentena acrescida de testagem negativa após prazo de 5

(cinco) dias.

6. A referida portaria atende em parte as recomendações constantes das Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021 da ANVISA. Nada obstante, sua redação apresenta ambiguidades e imprecisões que podem dar ensejo a interpretações divergentes, em detrimento dos direitos constitucionais à vida e à saúde em questão. Nessa medida, persistem omissões que justificam o acolhimento parcial do pedido cautelar. A fim de supri-las, deve-se adotar interpretação conforme à Constituição, de modo a determinar que a norma impugnada seja interpretada nos estritos termos das Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021 da ANVISA, com o esclarecimento a seguir.

7. A substituição do comprovante de vacinação pela alternativa da quarentena somente se aplica aos viajantes considerados não elegíveis para vacinação, de acordo com os critérios médicos vigentes, ou que sejam provenientes de países em que, comprovadamente, não existia vacinação disponível com amplo alcance, ou, ainda, por motivos humanitários excepcionais. Como intuitivo, permitir a livre opção pela quarentena a quem quiser cria situação de absoluto descontrole e de conseqüente ineficácia da norma.

IV. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E PERIGO NA DEMORA

8. Os argumentos expostos acima demonstram a plausibilidade do direito postulado. O perigo na demora, por sua vez, também se afigura nítido. O ingresso diário de milhares de viajantes no país, a aproximação das festas de fim de ano, de eventos pré-carnaval e do próprio carnaval, aptos a atrair grande quantidade de turistas, e a ameaça de se promover um turismo antivacina, dada a imprecisão das normas que exigem sua comprovação, configuram inequívoco risco iminente, que autoriza o deferimento da cautelar. V.

CONCLUSÃO:

9. Cautelar parcialmente deferida, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021, a fim de que: (i) seja compreendida

e aplicada nos estritos termos das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA, sem qualquer discrepância; (ii) fique claro que a dispensa de comprovante de vacinação, a ser substituída por apresentação de exame de PCR e quarentena, somente se aplica aos que não são elegíveis para vacinação por motivos médicos, aos provenientes de países que comprovadamente não têm vacinação disponível com amplo alcance e por motivos humanitários excepcionais; bem como (iii) se observem os demais esclarecimentos explicitados na conclusão da presente decisão.

É essa decisão que agora é submetida a refendo no Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal.

Acompanho integralmente o il. Ministro Relator quanto ao conhecimento da ação e quanto aos fundamentos que justificam o deferimento da medida cautelar pleiteada, mas faço algumas ressalvas a título de *obiter dictum*. Essas ressalvas, a rigor, poderiam até mesmo ser inferidas do voto-relator. A conveniência de pontuá-las, a meu ver, surge do esforço de conferir ainda maior clareza às determinações exaradas por este STF no presente feito.

I – Impossibilidade de realização da quarentena de cinco dias como medida alternativa para o ingresso de viajante de procedência internacional por via terrestre

Em primeiro lugar, quanto ao item (i) do dispositivo do voto do eminente relator, entendo necessário esclarecer que **a realização de quarentena** como medida de dispensa de comprovante de vacinação nas hipóteses definidas pelo relator **não é aplicável aos viajantes** de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, que realizem a entrada no território nacional **pelo transporte terrestre**.

Isso porque, conforme mencionado pelo Relator em sua proposta de voto, as recomendações da adoção de medidas para o ingresso de viajantes vindos do exterior no país, contidas nas Notas Técnicas 112 e

ADPF 913 MC-REF / DF

113 da ANVISA, observam os princípios da precaução e da prevenção, com base em critérios científicos dos órgãos com expertise na matéria e, digo mais, com conhecimento da realidade brasileira em matéria sanitária e fronteiriça.

Ocorre que a ANVISA deixou de recomendar a adoção de quarentena aos viajantes que ingressam em território brasileiro pelo **modal terrestre**, restringindo-se a sugerir a apresentação de comprovante de vacinação quando requisitado por autoridade brasileira. Cito, a propósito, trecho das referidas recomendações na Nota Técnica 112/2021:

“Além das fronteiras aéreas, as territoriais, fluviais, marítimas e lacustres foram alvo de maior atenção dos agentes federais, como parte da estratégia de contenção da chegada e circulação do vírus em território brasileiro.

Porém, de acordo com documento publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, **há menor disseminação da doença em estados que possuem fronteira terrestre**, particularmente naqueles menos conectados a redes globais de circulação e a interrupção do fluxo entre cidades de arranjos transfronteiriços gerou escassez, principalmente, de produtos alimentícios e de higiene (IPEA, 2020).

(...)

De forma geral, as fronteiras aquaviárias e terrestres foram objeto das maiores restrições impostas pelo Governo Federal. Essas fronteiras foram fechadas para o fluxo de passageiros, com algumas exceções, a exemplo da Ponte Internacional da Amizade e do tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas. (...).

(...)

Conforme exposto anteriormente, **as fronteiras terrestres**, em sua maioria, não possuem redes globais de circulação de viajantes, **além de possuírem características epidemiológicas muito semelhantes entre suas regiões fronteiriças**. Essas regiões contam com baixa ou nenhuma infraestrutura laboratorial, motivo pelo qual qualquer cobrança de resultados de testes para o SARS-CoV-2 se torna pouco viável.

Dessa forma, a vacinação deve ser o instrumento mais importante no controle da transmissão por SARS-CoV-2 e dos agravos da Covid-19. Portanto, considerando a heterogeneidade das fronteiras terrestres brasileiras e a assimetria da cobertura vacinal entre os países fronteiriços, a Anvisa recomenda, neste momento, a imposição como requisito para entrada no país, pelas fronteiras terrestres, que o viajante esteja com vacinação completa.

(...)

Apesar da impossibilidade de fiscalização ostensiva das provas de vacinação de todos os viajantes devido aos escassos recursos humanos das autoridades de fronteira e à enorme extensão das fronteiras terrestres nacionais, o viajante, ao chegar a um ponto da entrada terrestre, ou quando solicitado por qualquer autoridade brasileira, em especial pela Polícia Federal, deve estar preparado para atestar verbalmente o seu status de vacinação. Ressalta-se, no entanto, a necessidade de serem excetuados da cobrança os indivíduos que, por motivos de saúde ou idade, ainda não seja elegíveis para vacinação.”
(grifos nossos)

A recomendação da Anvisa, com base na realidade fronteiriça brasileira, foi levada em consideração na edição da Portaria 661/2021, pelo Poder Executivo, oportunidade em que se previu, no seu “*Capítulo III - TRANSPORTE TERRESTRE*”, apenas a exigência pela autoridade migratória ou sanitária do comprovante de vacinação ou de realização de teste para rastreamento da infecção pela Covid-19, sem menção à alternativa de se fazer quarentena.

Ao contrário do transporte aéreo, em que se exige a apresentação, à companhia aérea responsável pelo voo, do preenchimento da Declaração de Saúde do Viajante – DSV, com informações referentes ao contato e endereço de hospedagem ou residência do viajante – o qual, quando colocado em quarentena, passa a ser monitorado pelos Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) –, não há a adoção, nas fronteiras terrestres do país, de documento ou de controle

ADPF 913 MC-REF / DF

equivalente, apto a permitir o monitoramento do respeito à quarentena exigida pelas autoridades sanitárias brasileiras.

Por esses motivos, considero oportuno apenas esclarecer que a medida alternativa prevista no art. 4º, inciso I, da Portaria Interministerial 661/2021, não se aplica aos viajantes não elegíveis para vacinação que ingressem no território nacional pelo transporte terrestre.

Assim, em se tratando de viajante por transporte terrestre não elegível para vacinação, ou que sejam provenientes de países que comprovadamente não têm vacinação disponível com amplo alcance, ou por motivos humanitários excepcionais, poderá ser utilizada apenas a medida prevista no art. 8º, inciso II, da Portaria Interministerial 661/2021, qual seja a apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreamento da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), com resultado negativo ou não detectável, do tipo teste de antígeno, realizado em até vinte e quatro horas anteriores ao momento da entrada no País, ou laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento da entrada no País, observados os parâmetros indicados no Anexo I desta Portaria.

II – Necessidade de reavaliação futura da decisão quanto ao disposto no art. 9º, inc. I, da Portaria Interministerial nº 661/2021

A segunda ressalva que julgo oportuna diz respeito à previsão contida no art. 9º, inc. I, da Portaria Interministerial nº 661/2021. Referido dispositivo prevê que a exigência de apresentação de comprovante de vacinação ou de teste para rastreamento da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) não se aplica ao ingresso de viajante no País, por via terrestre, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, desde que obedecidos os requisitos migratórios adequados à sua condição, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O voto-relator destacou que, quanto ao art. 9º, inc. I, da Portaria Interministerial nº 661/2021, dever-se-ia *“justificar a exceção aberta a tal país*

ADPF 913 MC-REF / DF

e sua adequação às normas sanitárias e técnicas. Parece saltar aos olhos que, diante de tal previsão, qualquer viajante estrangeiro poderá ingressar no Brasil por essa porta”.

Embora não haja explicação quanto a esse ponto nas Notas Técnicas da Anvisa juntadas aos autos, conjecturo que a Portaria Interministerial nº 661/2021 pode ter excepcionado a situação do ingresso de viajantes oriundos da República do Paraguai por via terrestre em razão das particularidades dessa região de fronteira.

É dado imaginar que, por conta do intenso fluxo de pessoas que circulam entre as fronteiras dos dois países, principalmente por meio da Ponte Internacional da Amizade, o controle individual do comprovante de vacinação ou testagem dos viajantes antes de seu ingresso no Brasil demandaria um notável esforço das autoridades brasileiras.

Essa hipótese é corroborada pelos acontecimentos posteriores ao deferimento da medida cautelar pelo eminente relator no último sábado, dia 11 de dezembro. Conforme registrado em matéria jornalística, na segunda-feira, dia 14 de dezembro, mesmo após a determinação imposta por este STF, os postos nas fronteiras terrestres com Paraguai e Argentina ainda estavam exigindo comprovantes de vacinação para ingresso no Brasil. (<https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2021/12/14/apesar-de-notificacao-da-anvisa-postos-nas-fronteiras-com-paraguai-e-argentina-nao-exigem-passaporte-de-vacina-em-foz-do-iguacu.ghtml><https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2021/12/14/apesar-de-notificacao-da-anvisa-postos-nas-fronteiras-com-paraguai-e-argentina-nao-exigem-passaporte-de-vacina-em-foz-do-iguacu.ghtml>).

Especificamente no caso do Paraguai, a exceção prevista na Portaria Interministerial nº 661/2021 também pode estar relacionada aos baixos níveis de cobertura vacinal naquele país. Ressalta-se, até a data de hoje, apenas 38,8% (trinta e oito vírgula oito por cento) da população paraguaia havia recebido as duas doses ou a dose única da vacina, segundo dados do portal *Our World Data*, que monitora o avanço da imunização contra a Covid-19 (<https://ourworldindata.org/covid->

https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL
https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL).

Diante dessas circunstâncias, entendo que, após a apresentação de informações complementares pela União acerca da necessidade de esclarecimentos apontada pelo voto-relator, devem ser reavaliadas por este STF a conveniência e oportunidade de se restabelecer a exceção contida no art. 9º, inc. I, da Portaria Interministerial nº 661/2021.

São essas as considerações adicionais que reputo necessárias ao voto do eminente relator, que acompanho na íntegra, renovando meus cumprimentos pela alentada decisão proferida.

É como voto.