

## RELATÓRIO

### **O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de cautelar, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, tendo por objeto ações e omissões do governo federal, quanto às condições a serem exigidas, no contexto da pandemia de COVID-19, para ingresso de pessoas vindas do estrangeiro ao Brasil. O requerente alegou violação aos direitos à vida e à saúde dos brasileiros, sobretudo em razão da não exigência de comprovante de vacinação e/ou de quarentena para entrada de viajantes no país, por parte da Portaria Interministerial nº 658/2021, editada pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e da Infraestrutura, que regula a matéria e estaria desatualizada.

2. Pediu, em sede cautelar, a adoção das medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), conforme Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRE5/ANVISA (“Notas Técnicas nºs 112 e 113 da ANVISA”)[1]. No mérito, requereu a confirmação da cautelar.

3. Na sequência, o requerente postulou, ainda, o aditamento da inicial, para incluir na narrativa dos fatos a edição da Portaria Interministerial nº 660/2021, que substituiu a portaria anterior e que, segundo seu relato, acresceu ao que já previa a primeira apenas o “fechamento de fronteiras aéreas com países africanos em que houve a eclosão da nova variante Ômicron da Covid-19”, ressaltado o transporte de carga, em que se estabeleceu protocolo específico de trabalho e uso de equipamentos de segurança. De resto, o postulante manteve os mesmos pedidos.

4. Segundo a narrativa constante da inicial e da petição de aditamento, a despeito das notas técnicas da ANVISA, o governo federal estaria se mantendo omissos quanto à exigência de comprovante de vacinação e/ou de quarentena. Tal omissão exporia a população ao contágio, situação que tende ao agravamento, por conta de eventos turísticos relacionados às festas de fim de ano, pré-carnaval e carnaval, entre outros. Ainda segundo o requerente, o governo estaria paralisado por disputas internas entre

ministros, autoridades e apoiadores negacionistas e conscientes do problema real.

5. Determinei a manifestação das autoridades pertinentes, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, dada a aproximação do recesso.

6. Foram prestadas informações pela Presidência da República e por diversas pastas federais, requerendo o não conhecimento da ação, o indeferimento da cautelar e a improcedência do pedido no mérito. Os principais argumentos invocados em tais documentos podem ser assim sintetizados: (i) há dúvida relevante sobre o objeto da ação, que compromete a defesa da União, uma vez que o requerente atacou a Portaria Interministerial nº 658/2021, mas, em seu aditamento, a substituiu pela Portaria Interministerial nº 660/2021, ao passo que o pedido de informações do Relator não mencionou o aditamento; (ii) houve perda do objeto da ADPF porque, tanto a Portaria Interministerial nº 658/2021, quanto a Portaria Interministerial nº 660/2021, estão revogadas, tendo sido editada a Portaria Interministerial nº 661/2021, *que trata da apresentação de comprovante de vacinação e de quarentena, entre outras providências, tal como pretendido pelo requerente*; (iii) a alegada violação à Constituição é puramente reflexa, dado que se debate ato secundário, meramente regulamentador de lei; (iv) não há subsidiariedade que autorize o conhecimento da ADPF porque a questão pode ser tratada por outras vias processuais; (v) competem ao Poder Executivo as relações entre Estados soberanos e o tratamento de imigrantes e viajantes, razão pela qual o Judiciário não pode substituir opções válidas do Executivo por suas próprias preferências políticas, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

7. A União anexou aos autos a Portaria Interministerial nº 661/2021, cujo teor, no que é pertinente à presente ação (ingresso por modal aéreo e terrestre), transcrevo abaixo:

“PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 661, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021

Dispõe sobre medidas excepcionais e temporárias para entrada no País, nos termos da Lei nº 13.979, de 2020.

OS MINISTROS DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, DA SAÚDE E DA INFRAESTRUTURA, no uso das

atribuições que lhes conferem o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, e os art. 3º, art. 37, art. 47 e art. 35 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, e tendo em vista o disposto no art. 3º caput, inciso VI, da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, resolvem:

## CAPÍTULO I

### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre restrições, medidas e requisitos excepcionais e temporários para entrada no País, em decorrência dos riscos de contaminação e disseminação do coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19).

Parágrafo único. **A autorização da entrada no País de viajantes de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, se dará nos termos desta Portaria .**

Art. 2º As restrições de que trata esta Portaria não se aplicam ao transporte de cargas.

## CAPÍTULO II

### TRANSPORTE AÉREO

Art. 3º Fica autorizada a entrada no País, por via aérea, do viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, desde que obedecidos os seguintes **requisitos** :

I - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, 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 do embarque, ou laboratorial RT-PCR, realizado em até setenta e duas horas anteriores ao momento do embarque, observados os parâmetros indicados no Anexo I desta Portaria e os seguintes critérios:

a) na hipótese de voo com conexões ou escalas em que o viajante permaneça em área restrita do aeroporto, os prazos referidos no inciso I do *caput* serão considerados em relação ao embarque no primeiro trecho da viagem; e

b) na hipótese de voo com conexões ou escalas em que o viajante não permanecer em área restrita do aeroporto, em que o viajante realizar migração, e que ultrapasse setenta e duas horas desde a realização do teste RT-PCR ou vinte e quatro horas do teste de antígeno, o viajante deverá apresentar documento comprobatório da realização de novo teste, RT-PCR ou de antígeno, com resultado negativo ou não detectável para o coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) no check-in para o embarque à República Federativa do Brasil.

II - apresentação à companhia aérea responsável pelo voo, antes do embarque, de comprovante, impresso ou em meio eletrônico, do preenchimento da **Declaração de Saúde do Viajante - DSV** , em no

máximo vinte quatro horas de antecedência ao embarque para a República Federativa do Brasil, com a concordância sobre as medidas sanitárias que deverão ser cumpridas durante o período em que estiver no País; e

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

Parágrafo único. A apresentação do comprovante de vacinação, a que se refere inciso III do *caput* , será **dispensada aos viajantes considerados não elegíveis para vacinação** , de acordo com critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, disponível no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19>.

Art. 4º **Os viajantes que não possuírem o comprovante de vacinação** , cuja aplicação da última dose ou dose única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data do embarque, **poderão ingressar no território brasileiro, desde que aceitem a realizar quarentena no território brasileiro** , nos termos estipulados:

I - **quarentena, por cinco dias, na cidade do seu destino final e no endereço registrado na Declaração de Saúde do Viajante - DSV ;**

II - **ao final do prazo de quarentena, de que trata o inciso I do *caput* , deverão realizar teste de antígeno ou RT-PCR e, caso o resultado seja negativo ou não detectável, a quarentena será encerrada ; e**

III - **no caso de recusa à realização de um dos testes, a que se refere o inciso II do *caput* , ou no caso do resultado de qualquer um dos testes detectar a infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), o viajante permanecerá em quarentena** de acordo com os critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde no Guia de Vigilância Epidemiológica Covid-19, disponível no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/guia-de-vigilancia-epidemiologica-covid-19/view>.

§ 1º O aceite dos termos da quarentena pelos viajantes, de que trata os incisos I, II e III do *caput* , será incluído, expressamente, na Declaração de Saúde do Viajante - DSV.

§ 2º As informações dos viajantes submetidos à medida de quarentena, especificadas na Declaração de Saúde do Viajante - DSV,

serão encaminhadas aos Centros de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) - Nacional, que os enviarão aos CIEVS nas suas áreas de abrangências que **farão o monitoramento dos respectivos viajantes** .

**Art. 5º Os tripulantes das aeronaves estão isentos de apresentar documento comprobatório de realização de teste para rastreamento da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), desde que cumpram o protocolo constante do Anexo II desta Portaria.**

Parágrafo único. Os tripulantes das aeronaves que apresentem 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 tripulante foi imunizado, cuja aplicação da última dose ou dose única tenha ocorrido, no mínimo, quatorze dias antes da data do embarque, estão isentos de cumprir o protocolo a que se refere o *caput* .

**Art. 6º Ficam proibidos, em caráter temporário, voos internacionais** com destino à República Federativa do Brasil que tenham origem ou passagem pela República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue nos últimos quatorze dias.

Parágrafo único. O disposto no *caput* **não se aplica à operação de voos de cargas, manipuladas por trabalhadores paramentados com equipamentos de proteção individual (EPI)** , cujos tripulantes deverão observar os protocolos sanitários especificados no Anexo III desta Portaria.

Art. 7º Fica suspensa, em caráter temporário, a autorização de embarque para a República Federativa do Brasil de viajante estrangeiro, procedente ou com passagem, nos últimos quatorze dias antes do embarque, pela República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue.

§ 1º Não se aplica o disposto no *caput* ao viajante:

I - estrangeiro com residência de caráter definitivo, por prazo determinado ou indeterminado, no território brasileiro;

II - profissional estrangeiro em missão a serviço de organismo internacional, desde que identificado;

III - funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro; e

IV - estrangeiro:

a) cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro;

b) cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público ou por questões humanitárias; e

c) portador de Registro Nacional Migratório.

§ 2º O viajante brasileiro ou o que se enquadre no disposto no § 1º procedente ou com passagem pela República da África do Sul, República do Botsuana, Reino de Essuatíni, Reino do Lesoto, República da Namíbia e República do Zimbábue, nos últimos quatorze dias antes do embarque, ao ingressar no território brasileiro, deverá permanecer em quarentena, por quatorze dias, na cidade do seu destino final.

### CAPÍTULO III TRANSPORTE TERRESTRE

Art. 8º O viajante de procedência internacional, ao ingressar no País **por rodovias ou quaisquer outros meios terrestres, deverá apresentar à autoridade migratória ou sanitária, quando solicitado :**

I - **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; ou

II - **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.

§ 1º **Estão dispensados da apresentação do comprovante de vacinação, de que trata o inciso I do caput , viajantes que sejam considerados não elegíveis para vacinação** , segundo critérios estabelecidos pelo Ministério da Saúde no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, disponível no sítio eletrônico: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contr-a-covid-19>.

§ 2º Excepcionalmente, o estrangeiro que não possua o comprovante de vacinação, de que trata o inciso I do caput , e por motivos de restrições de locomoção impostas pelo país em que se situe não conseguir retornar ao seu país de residência, poderá ingressar no País, desde que:

- I - obtenha autorização da autoridade migratória;
- II - dirija-se diretamente ao aeroporto;
- III - obtenha solicitação formal da embaixada ou do consulado do país de residência; e
- IV - apresente os bilhetes aéreos correspondentes para o retorno ao seu país de residência.

Art. 9º **A exigência de apresentação de comprovante de vacinação ou de teste para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19), nos termos dos incisos I e II do caput art. 8º, não se aplica:**

I - **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;

II - ao ingresso de viajante no País em situação de vulnerabilidade para execução de ações humanitárias transfronteiriças previamente autorizadas pelas autoridades sanitárias locais;

III - ao ingresso de viajante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, no território nacional, reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018;

IV - ao tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho;

V - **a viajante que realize transporte de cargas ou aos motoristas e ajudantes de veículos de transporte rodoviário de cargas** ;

VI - **ao estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo Governo brasileiro em vista do interesse público** ou por questões humanitárias;

VII - ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro.

.....  
CAPÍTULO V  
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. As restrições, medidas e condições previstas nesta Portaria constituem requisitos para entrada de viajantes no País, sem prejuízo de outros adequados à sua condição migratória, inclusive o de portar visto de entrada, quando este for exigido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Parágrafo único. **A autoridade migratória poderá impedir a entrada no território brasileiro de estrangeiros que descumprirem os requisitos previstos nesta portaria**, podendo demandar informações de ordem técnica às demais autoridades de fiscalização de fronteiras, se necessário.

Art. 14. O descumprimento do disposto nesta Portaria implicará, para o agente infrator:

- I - responsabilização civil, administrativa e penal;
- II - repatriação ou deportação imediata; e
- III - inabilitação de pedido de refúgio.

Art. 15. O imigrante em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária reconhecida por ato do Presidente da República, nos termos do parágrafo único do artigo 3º da Lei 13.684, de 21 de junho de 2018, e que tenha ingressado no País, no período de 18 de março de 2020 até a data da publicação desta Portaria, poderá ter sua situação migratória regularizada nos termos da legislação vigente.

Art. 16. Atos normativos e orientações técnicas poderão ser elaborados pelos Ministérios de modo a complementar as disposições constantes nesta Portaria, desde que observado o âmbito de competência do Ministério.

Parágrafo único. Os órgãos reguladores poderão editar orientações complementares ao disposto nesta Portaria, incluídas regras sanitárias sobre serviços, procedimentos, meios de transportes e operações, desde que observado o âmbito de suas competências e o disposto na Lei 13.979, de 2020.

Art. 17. Os Ministérios poderão encaminhar à Casa Civil da Presidência da República, de forma fundamentada, casos omissos nesta Portaria e pedidos de casos excepcionais, quanto ao cumprimento de determinações sanitárias, para o atendimento do interesse público ou de questões humanitárias.

§ 1º Os pedidos excepcionais de que trata o *caput* deverão ser encaminhados à Casa Civil da Presidência da República, com antecedência mínima de cinco dias úteis da data de entrada no País.

§ 2º A Casa Civil da Presidência da República solicitará, em prazo adequado à urgência da demanda, a manifestação:

- I - da Agência Nacional de Vigilância Sanitária;
- II - de outros órgãos cuja pertinência temática tenha relação com o caso, se entender necessário; e
- III - dos Ministérios signatários deste normativo.

§ 3º A decisão, por consenso, dos Ministérios signatários será comunicada pela Casa Civil da Presidência da República.

Art. 18. Os Ministérios, no âmbito de suas competências, deverão adotar as providências necessárias ao cumprimento do disposto nesta Portaria.

Art. 19. Os documentos e demais requisitos necessários para o ingresso em território nacional podem ser avaliados pelas autoridades de imigração, ficando o infrator sujeito às penalidades previstas nesta Portaria.

Art. 20. As disposições desta Portaria poderão ser revistas a qualquer tempo sempre que houver mudança do cenário epidemiológico, conforme manifestação técnica prévia do Ministério da Saúde.



Parágrafo único. O cenário epidemiológico será monitorado pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde.

Art. 21. Fica revogada a Portaria nº 660, de 27 de novembro de 2021, dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Infraestrutura e da Saúde.

Art. 22. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Produzirão efeitos a partir do dia 11 de dezembro de 2021:

I - o inciso III e o parágrafo único do *caput* do art. 3º;

II - o art 4º; e

III - o parágrafo único do *caput* do art. 5º.”

7. A Portaria nº 661/2021 traz, ainda, três anexos, com parâmetros para testagem (Anexo 1), protocolo de medidas para tripulantes de aeronaves (Anexo 2) e protocolo para transporte de cargas aéreas de países restritos (Anexo 3).

8. Em 11.12.2021, proferi decisão monocrática deferindo parcialmente o pedido cautelar, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021 e suprir omissão parcial. Veja-se ementa da decisão:

**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 consequente 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.

9. Na sequência, a Advocacia-Geral da União, bem representada pelo Dr. Bruno Bianco Leal e pela Dra. Isabela Vinchon Nogueira de Andrade, apresentou petição de esclarecimentos relativamente à medida cautelar, postulando o pronunciamento deste relator acerca de dois pontos que não foram especificamente abordados na decisão: (i) garantia de que “brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil possam regressar ao país na hipótese de não portarem comprovante de imunização, desde que cumpram com a quarentena prevista no artigo 4º da Portaria Interministerial nº 661/2021”; (ii) autorização para “ingresso no território brasileiro de pessoas que não possuam comprovante de vacinação quando, além de assentir com o cumprimento da quarentena prevista originalmente no artigo 4º da Portaria Interministerial nº 166/2021, comprovem ter se recuperado de uma infecção pela Covid-19 há pelo menos 11 (onze) dias, mediante documentação com validade de até 6 (seis) meses”.

10. Em resposta à petição, esclareci, por meio de decisão proferida em 14.12.2021, que: “a) brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que saíram do país até 14.12.2021, submetem-se às regras vigentes anteriormente ao deferimento da cautelar e, portanto, estão dispensados da apresentação de comprovante de vacinação ou de quarentena no regresso, mas obrigados à apresentação de documento comprobatório de realização de teste de PCR ou outro aceito para rastreamento da infecção pela Covid-19, com resultado negativo ou não detectável; b) não estão dispensadas da apresentação do comprovante de vacina pessoas que já tenham sido infectadas pela Covid-19”.

11. A primeira providência teve o propósito de não surpreender cidadãos que já estavam em viagem quando da presente decisão. Relativamente ao segundo ponto, observei que não há base científica para tal exceção. Tal afirmação foi lastreada na opinião de dois infectologistas, os Professores Esper Kallas e David Uip, *experts* de indiscutível conhecimento na matéria, que tive oportunidade de consultar no prazo exíguo de 24 horas, bem como em estudo específico sobre o tema.

12. De fato, o Professor Esper Kallas, em parecer técnico relâmpago, preparado para este Tribunal e anexado aos autos, esclareceu que *não há, hoje, estudos que permitam afirmar que a imunidade natural decorrente do desenvolvimento da doença equivale àquela decorrente da vacina*. O Professor David Uip, em razão da exiguidade do tempo, não chegou a manifestar-se por escrito, mas chancelou o mesmo entendimento e igualmente autorizou a citação nesta decisão da posição manifestada em consulta informal. Diante disso, subsistem os argumentos já lançados na cautelar, quanto à aplicação dos princípios da prevenção e da precaução à hipótese, que recomendam a adoção da decisão mais protetiva aos direitos à vida e à saúde da população.

**13. É o relatório.**

## Voto :

***Ementa* : Direito constitucional. Direito fundamental à vida e à saúde. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Referendo de medida cautelar. 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 às 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 consequente ineficácia da norma.

8. Ressalvam-se, contudo, da aplicação do item anterior os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que saíram do país até 14.12.2021, data da decisão que esclareceu dúvidas da União sobre o alcance da cautelar. Tais cidadãos se submetem às regras vigentes anteriormente e, portanto, estão dispensados da apresentação de comprovante de vacinação ou de quarentena no regresso, mas obrigados à apresentação de documento comprobatório de realização de teste de PCR ou outro aceito para rastreio da infecção pela Covid-19, com resultado negativo ou não detectável. Trata-se de medida voltada a evitar surpreender cidadãos que já se encontravam em viagem ao exterior.

9. Quanto a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, maiores de 12 anos, que deixarem o país após 14.12.2021, ao regressarem, deverão apresentar comprovante de vacinação, juntamente com o restante da documentação exigida. Trata-se aqui de medida indutora da vacinação, devidamente chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, para evitar que, na volta, aumentem o risco de contaminação das pessoas que aqui vivem. Nada obstante, para não impedir de forma peremptória o reingresso de brasileiro ou estrangeiro residente no

país, em caso de não exibição de comprovante de vacinação, serão exigidos: (i) apresentação de documento comprobatório de realização de teste de PCR ou outro aceito para detecção da Covid-19, bem como (ii) quarentena que somente se encerrará, com nova testagem negativa, nos termos do art. 4º, da Portaria Interministerial nº 661/2021. Cabe às autoridades sanitárias regulamentarem o monitoramento e as consequências da inobservância de tais determinações.

#### **IV. Plausibilidade do direito e perigo na demora**

10. 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**

11. Medida cautelar referendada, 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, ressalvados brasileiros e estrangeiros residentes que já estavam em viagem em 14.12.2021, aos quais se aplicam as regras anteriores;



(iii) se exija de brasileiros e residentes de modo geral, que viajem após 14.12.2021, o comprovante de vacinação, sujeitando sua entrada no país, em caso de recusa: à apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreio da infecção pela Covid-19, bem como à quarentena que somente se encerrará, com nova testagem negativa, nos termos do art. 4º, da Portaria Interministerial nº 661/2021; bem como que (iv) se observem os demais esclarecimentos explicitados na conclusão da presente decisão.

**O Sr. Relator Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO:**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de cautelar, ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, tendo por objeto ações e omissões do governo federal, quanto às condições a serem exigidas, no contexto da pandemia de COVID-19, para ingresso de pessoas vindas do estrangeiro ao Brasil. O requerente alegou violação aos direitos à vida e à saúde dos brasileiros, sobretudo em razão da não exigência de comprovante de vacinação e/ou de quarentena para entrada de viajantes no país, por parte da Portaria Interministerial nº 658/2021, editada pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e da Infraestrutura, que regula a matéria e estaria desatualizada.

2. A inicial foi aditada para incluir na narrativa dos fatos a Portaria Interministerial nº 660/2021, que a substituiu. Na sequência, o governo editou a Portaria Interministerial nº 661/2021, em aparente reconhecimento parcial do pedido, atendendo alguns pontos do que requereu o postulante.

**I. Cabimento da Ação**

3. No que respeita às preliminares invocadas pela União para o não conhecimento da ação, todas elas devem ser rejeitadas. Quanto à alegação de dúvida relevante sobre qual portaria seria objeto da ADPF, as informações apresentadas pelas autoridades federais aludem às Portarias

Interministeriais nºs 658/2021, 660/2021 e 661/2021, de modo que não há que se falar em prejuízo à defesa da União, por dúvida acerca de qual delas estaria sendo atacada. Todas elas foram defendidas.

4. Vale anotar, ademais, que a presente ADPF tem por objeto *o conjunto de ações e omissões da União*, referentes às condições a serem exigidas de viajantes, para ingresso em território nacional, conforme delimitado pelo despacho inicial deste Relator. Portanto, o objeto é amplo, cobrindo todo e qualquer ato ou omissão governamental, ainda que parcial. Por essa razão, tampouco há que se falar em perda do objeto da ação, pela edição da Portaria Interministerial nº 661/2021, dado que *persiste omissão parcial a ser sanada, como se demonstra adiante*.

5. Não há tampouco mera violação reflexa à Constituição, já que o que se busca é o confronto direto das ações e omissões do governo com os direitos à vida e à saúde da população, não sendo necessário o exame de lei ou de qualquer outra norma infraconstitucional como etapa para a verificação de tal violação – que é o que caracteriza a violação reflexa ou indireta. Trata-se, portanto, de arguição de violação direta a preceito fundamental.

6. Há, ainda, inequívoca subsidiariedade na utilização da ADPF, uma vez que só uma decisão com efeitos vinculantes e gerais, aplicáveis ao Judiciário e à Administração Pública, assegurará um tratamento seguro, homogêneo e definitivo da questão relativa ao ingresso de pessoas do estrangeiro no país. Além disso, a ADPF é a ação direta que permite a cumulação dos pedidos de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Não há uma outra ação direta que contemple ambos os objetos cumulativamente.

7. Supero, portanto, as preliminares arguidas e recebo a ação. Passo ao exame acerca da presença dos requisitos para o deferimento da cautelar.

## **II. Plausibilidade do direito**

8. A plausibilidade do direito alegado pelo requerente será examinada observados os seguintes aspectos: (i) a compatibilidade do que foi requerido nesta ADPF com o princípio constitucional da separação dos poderes e com

a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal; (ii) as ambiguidades que merecem esclarecimento na redação da Portaria Interministerial nº 661/2021, que implicam a persistência de omissão parcial a ser suprida; e (iii) aspectos da portaria que permanecem obscuros e demandam esclarecimento.

### ***II.1. Separação dos poderes e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle de medidas sanitárias de proteção à vida e à saúde***

9. Afirma a União que a Portaria Interministerial nº 661/2021 inaugura nova política pública sobre requisitos a serem exigidos de viajantes para ingresso no Brasil durante a pandemia de COVID-19. Observa, ainda, que tal política é formulada com base em juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo, ao qual compete a política de fronteiras e a interação com demais países soberanos. Nessa medida, alega que não cabe ao Judiciário substituir juízo político e discricionário do Executivo por suas próprias preferências, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

10. Não se trata disso. O propósito da presente ação não é avaliar a oportunidade e conveniência das políticas de fronteira do Executivo, mas sim examinar a sua constitucionalidade, à luz dos direitos à vida e à saúde da população e do dever do Estado de tutelá-los. Em tais termos, a presente decisão não envolve um juízo quanto a preferências políticas do Judiciário, mais sim uma avaliação acerca da compatibilidade das medidas adotadas pelo Executivo com o respeito a tais direitos, tendo em vista uma pandemia que já matou mais de 600.000 (seiscentos mil) brasileiros e a existência de autoridades negacionistas da sua gravidade.

11. Quanto ao ponto, há no Supremo Tribunal Federal jurisprudência ampla e consolidada, que reconhece a competência do Judiciário para tal fim e estabelece critérios firmes para sua atuação. Tal jurisprudência determina que medidas de ordem sanitária devem observar “normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas”, devendo basear-se, ainda, nas melhores práticas de outros países que enfrentem problema semelhante. Nesse sentido: ADI 6421 MC, Rel. Luís Roberto Barroso, j. 21.05.2020; ADPF 668 MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 03.04.2020, monocrática; ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; RE 627189, Rel.

Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016. O desrespeito a tais posições técnicas autoriza a intervenção judicial, em proteção aos direitos constitucionais à vida e à saúde, de acordo com tais decisões.

12. Há, igualmente, jurisprudência do STF no sentido de que é válida a vacinação obrigatória – descartada a vacinação com uso da força –, por meio de instrumentos indiretos, como, por exemplo, a exigência de comprovante de vacinação, de quarentena ou de teste de contágio para ingresso em determinados locais ou para a prática de certas atividades (CF, art. 5º, 6º e 196). Nesse mesmo sentido: ADPF 898 MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 12.11.2021, monocrática; ARE 1.267.879, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 17.12.2020; ADIs 6.586 e 6.587, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17.12.2020.

13. Por fim, há jurisprudência firme na Corte segundo a qual decisões em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem ser orientadas pelos princípios da precaução e da prevenção, de modo a que, sempre que haja dúvida sobre eventuais efeitos danosos de uma providência, deve-se adotar a medida mais conservadora necessária a evitar o dano (CF, arts. 196 e 225). Nesse sentido: ADI 6421, Rel. Luís Roberto Barroso, j. 21.05.2020; ADI 5592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.02.2019; RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016.

14. Esses são, portanto, os critérios objetivos adotados pelo STF para controle da constitucionalidade de atos e normas sanitárias: (i) o respeito a standards científicos e técnicos de órgãos internacionais e nacionais com expertise na matéria; (ii) a validade de utilização de meios indiretos que induzam à vacinação compulsória (desde que sem o uso da força); (iii) a adoção dos princípios da prevenção e da precaução, para decisões que possam afetar a vida, a saúde e o meio ambiente. Esses são igualmente os standards constitucionais adotados pela presente decisão.

## ***II.2. Ambiguidades do texto da Portaria Interministerial nº 661/2021***

15. Nessa linha, a Portaria Interministerial nº 661/2021 contém redação que pode conduzir a entendimentos ambíguos e divergentes, e que precisam ser evitados. Por isso mesmo, para que não ocorram

interpretações conflitantes e visando a permitir que a própria norma alcance integralmente seus propósitos, há necessidade de alguns esclarecimentos sobre seu alcance, de modo a afastar sua aplicação indevida.

16. Tais esclarecimentos serão efetuados à luz das notas técnicas da ANVISA e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, já indicada acima, que exige respeito a critérios científicos dos órgãos com expertise na matéria, bem como observância aos princípios da precaução e da prevenção. Com base em tais fundamentos, antecipo que entendo ser o caso de **conferir interpretação conforme à Portaria Interministerial nº 661/2021, para determinar que suas normas devem ser compreendidas e aplicadas nos estritos termos das Notas Técnicas nºs 112 e 113/2021 da ANVISA e dos esclarecimentos aqui lançados.**

17. Entendo, ainda, que, em um país como o Brasil, em que as autoridades enfrentam dificuldades até mesmo para efetuar o monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica, a quarentena deve ser compreendida com valor relativo e aplicada com extrema cautela. Nessa linha, **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 consequente ineficácia da norma**

18. Ressalvam-se, contudo, da aplicação do item anterior, os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que saíram do país até 14.12.2021, data da decisão que esclareceu dúvidas da União sobre o alcance da cautelar. Tais cidadãos se submetem às regras vigentes anteriormente e, portanto, estão dispensados da apresentação de comprovante de vacinação ou de quarentena no regresso, mas obrigados à apresentação de documento comprobatório de realização de teste de PCR ou outro aceito para rastreio da infecção pela Covid-19, com resultado negativo ou não detectável. Trata-se de medida voltada a evitar surpreender pessoas que já se encontravam em viagem ao exterior.

19. Quanto a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, maiores de 12 anos, que deixarem o país após de 14.12.2021, ao regressarem, deverão apresentar comprovante de vacinação, juntamente com o restante da documentação exigida. Trata-se aqui de medida indutora da vacinação, devidamente chancelada pelo Supremo Tribunal Federal, para evitar que, na volta, aumentem o risco de contaminação das pessoas que aqui vivem. Em caso de recusa, sua entrada no país estará condicionada: (i) à apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreio pela Covid-19, bem como (ii) à quarentena, que somente se encerrará, com nova testagem negativa, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial nº 6661/2021. Cabe às autoridades sanitárias regulamentarem o monitoramento e as consequências da inobservância de tais determinações.

20. Explicitados tais entendimentos de caráter geral, passo ao exame de algumas normas específicas, que merecem comentários pontuais. Assim, primeiramente, no que se refere a viajantes que busquem ingressar no país pelo modal terrestre, o art. 8º da Portaria Interministerial nº 661/2021 exige apresentação de comprovante de vacinação e demais documentos, “sempre que solicitados”. Obviamente, a solicitação não é uma faculdade, mas um dever da autoridade, até porque o art. 14, inc. I, da norma prevê responsabilidade civil, administrativa e penal por seu descumprimento.

21. Nessa medida, há que se conferir interpretação conforme à Constituição ao referido art. 8º, à luz dos direitos à vida, à saúde e à isonomia, para explicitar que “ *as autoridades públicas têm o dever de solicitar a documentação e que, nos termos da Nota Técnica nº 112/2021 da ANVISA, apenas cidadãos com comprovante de vacinação ou não elegíveis para vacinação podem entrar por via terrestre*”. Tal entendimento somente não se aplica onde haja impossibilidade fática no seu cumprimento (como, por exemplo, no caso do art. 9º, IV, da Portaria Interministerial nº 661/2021, de tráfego de residentes fronteiriços em cidades gêmeas). Os demais viajantes que pretendam sujeitar-se alternativamente à quarentena só poderão ingressar no Brasil pelo modal aéreo, que tem controles mais adequados, conforme orientação da ANVISA.

22. Na mesma linha, o art. 13, parágrafo único, da Portaria Interministerial nº 661/2021 prevê que a autoridade migratória “poderá impedir a entrada no território brasileiro de estrangeiros que descumprirem

os requisitos previstos nesta portaria, podendo demandar informações de ordem técnica às demais autoridades de fiscalização de fronteiras, se necessário”. A norma deve igualmente ser interpretada conforme à Constituição, para determinar que a autoridade “ *deverá impedir a entrada aos que não atenderem aos requisitos da portaria*” , tal como se infere de outras passagens da mesma norma, a exemplo do art. 14, inc. I, que, como já mencionado, prevê responsabilidade civil, administrativa e criminal pelo descumprimento dos requisitos.

23. O art. 9º da Portaria Interministerial nº 661/2021 dispensa a apresentação do comprovante de vacinação ou de teste para rastreamento de contágio, no modal terrestre, caso: (i) o viajante realize transporte de cargas (art. 9º, V); ou (ii) se trate de estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo governo brasileiro, em vista do interesse público (art. 9º, VI).

24. Quanto à dispensa relacionada ao transporte de cargas, a Nota Técnica nº 112/2021 da ANVISA prevê a dispensa de apresentação de comprovante de vacinação e exame caso se trate de *trabalhador* de transporte de carga (e não de qualquer viajante), de modo que a redação da portaria aqui parece ter sido imprecisa. A nota determina, ainda, a observância de protocolo de segurança quanto ao uso de equipamentos que reduzam a transmissibilidade do vírus por tais trabalhadores. Assim, em respeito ao direito à vida, à saúde e ao tratamento igualitário, deve-se conferir interpretação conforme ao art. 9º, inc. V, da Portaria, para explicitar que “ *a dispensa se aplica apenas a trabalhadores do transporte de cargas terrestre (e não a todo e qualquer viajante), bem como que tais trabalhadores devem se apresentar com os equipamentos de proteção e medidas de redução de transmissibilidade recomendados pela ANVISA*” .

25. Quanto à possibilidade de dispensa da apresentação de comprovantes de vacinação e testagem por estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo governo brasileiro, “em vista do interesse público”, a previsão gera certa apreensão. Trata-se de norma extremamente genérica, que não apresenta balizas mínimas para sua aplicação, podendo dar ensejo ao esvaziamento, por completo, das demais exigências da própria portaria. Por isso, o dispositivo merece interpretação conforme à Constituição, à luz do direito à vida, à saúde, dos princípios constitucionais da isonomia, do devido processo legal substantivo e da proporcionalidade (CF, arts. 1º; 5º, *caput* e incs. LIV e LV; 6º e 196).

26. Nessa linha, toda e qualquer dispensa de documentação, com base no referido art. 9º, VI, CF, deverá ser *motivada previamente* pela autoridade competente, cabendo-lhe demonstrar o atendimento aos *princípios da razoabilidade e da proporcionalidade*. Cabe, portanto, demonstrar que: (i) a dispensa é adequada à promoção de interesse público relevante (requisito de adequação); (ii) não há medida menos gravosa ou arriscada para a saúde pública que possa ser estabelecida em seu lugar (requisito da necessidade); (iii) há proporcionalidade em sentido estrito entre o risco para a vida e a saúde das pessoas, decorrente da internalização de viajante sem qualquer exigência sanitária, e a importância do interesse público atendido por seu ingresso (custo-benefício entre os direitos sacrificados e os interesses atendidos).

27. Assim, confere-se interpretação conforme à Constituição, ao art. 9º, VI, de modo a prever que: “ *a dispensa deverá ser previamente motivada pela autoridade competente, cabendo-lhe demonstrar o atendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, inclusive quanto aos subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito*” .

### **III. Normas que demandam esclarecimentos e manifestação**

28. Há, ainda, outras normas na Portaria Interministerial nº 661/2021 que estabelecem exceção à exigência de comprovantes de vacinação e testagem e podem ensejar dúvidas quanto à sua compatibilidade com as notas técnicas. Nessa linha, o art. 9º, inc. I, da Portaria Interministerial nº 661 /2021, dispensa a exigência de comprovantes de vacinação e testagem para viajantes que circulem entre o Brasil e o Paraguai, devendo-se justificar a exceção aberta a tal país 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.

29. Do mesmo modo, o art. 9º, inc. VII, da Portaria Interministerial nº 661 /2021, dispensa a apresentação dos mesmos documentos ao funcionário estrangeiro acreditado junto ao Governo brasileiro, havendo que se esclarecer a razão do tratamento diferenciado.



#### **IV. Perigo na demora**

30. No mais, há evidente perigo na demora quanto à apreciação desta cautelar. Todos os dias milhares de pessoas ingressam no Brasil por meio dos modais aéreo e terrestre, de modo que, a cada dia de não exigência de comprovantes de vacinação ou de quarentena, agrava-se o risco de contágio da população brasileira, podendo-se comprometer a efetividade do esforço de vacinação empreendido pelo próprio país.

31. A situação é ainda mais grave se considerado que o Brasil é destino turístico para festas de fim de ano, pré-carnaval e carnaval, entre outros eventos, o que sugere aumento do fluxo de viajantes entre o final do ano e o início do ano de 2022. Além disso, como assinalado pela ANVISA, a facilitação de entrada sem apresentação de comprovante de vacinação, pode atrair para o país um turismo antivacina que não é desejado e que, no limite, pode inviabilizar os próprios eventos em questão.

32. Há, portanto, inequívoco perigo na demora que justifica o deferimento parcial da cautelar.

#### **V. Conclusão**

##### ***V.1. Síntese das medidas determinadas por esta decisão***

32. Diante do exposto, reitero a decisão monocrática proferida no sentido de deferir parcialmente a cautelar para conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria nº 661/2021, em respeito aos direitos constitucionais à vida, à saúde, à isonomia, aos princípios da precaução e da prevenção, ao devido processo legal substantivo e ao princípio da proporcionalidade, determinando que:

(i) a Portaria nº 661/2021 deverá ser interpretada nos estritos termos das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA; e

(ii) 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;

(iii) ressalvam-se, contudo, da aplicação do item anterior os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que saíram do país até 14.12.2021, , os quais se submetem às regras vigentes anteriormente e, portanto, estão dispensados da apresentação de comprovante de vacinação ou de quarentena no regresso, mas obrigados à apresentação de documento comprobatório de realização de teste de PCR ou outro aceito para rastreio da infecção pela Covid-19, com resultado negativo ou não detectável.

(iv) quanto a brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, maiores de 12 anos, que deixarem o país após de 14.12.2021, ao regressarem, deverão apresentar comprovante de vacinação, juntamente com o restante da documentação exigida; em caso de recusa, sua entrada no país estará condicionada: (a) à apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreio pela Covid-19, bem como (b) à quarentena, que somente se encerrará, com nova testagem negativa, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial nº 6661/2021.

33. Em detalhamento específico das determinações acima, esclareço ainda que:

(i) o art. 8º da Portaria Interministerial nº 661/2021 impõe às autoridades o *dever* de exigirem apresentação de comprovante de vacinação e de testagem no transporte terrestre;

(ii) o art. 13, par. único, da Portaria Interministerial nº 661/2021 impõe às autoridades o *dever* de impedir a entrada de estrangeiros que descumprirem os requisitos previstos na norma;

(iii) o art. 9º, IV, da Portaria Interministerial nº 661/2021 dispensa a apresentação do comprovante de vacinação ou de teste para rastreio de contágio, no modal terrestre, apenas e tão-somente: (i) para o *trabalhador* de transporte de cargas, incluídos motorista e ajudante (art. 9º, IV); desde que (ii) tais trabalhadores comprovem adotar os *equipamentos de proteção e as medidas para mitigação de contágio* explicitadas pela ANVISA;

(iv) o art. 9º, VI, da Portaria Interministerial nº 661/2021 dispensa a apresentação dos mesmos documentos, por estrangeiro cujo ingresso seja autorizado especificamente pelo governo brasileiro, em vista do interesse público, *por decisão previamente justificada, demonstrada sua razoabilidade e proporcionalidade, nos termos dos parágrafos 25 a 27, acima*

34. Como consignado na decisão, persistem obscuridades que merecem esclarecimento acerca da compatibilidade do art. 9º, incs. I e VII, da Portaria Interministerial nº 661/2021 com as Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA. Em caso de dúvida, como aqui determinado, prevalece a interpretação constitucionalmente adequada das Notas Técnicas.

## **V.2. Dispositivo**

35. Diante do exposto, voto no sentido de referendar a decisão monocrática proferida, deferindo parcialmente o pedido cautelar, para conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021 e suprir omissão parcial, a fim de que:

(i) seja compreendida e aplicada nos estritos termos das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA;

(ii) a substituição do comprovante de vacinação pela alternativa da quarentena somente se aplique 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;

(iii) 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, ressalvada a regra de transição para brasileiros e estrangeiros residentes que saíram do Brasil anteriormente ao deferimento da cautelar;

(iv) se exija de brasileiros e residentes de modo geral, que viajem após 14.12.2021, o comprovante de vacinação, sujeitando sua entrada no país, em caso de recusa: à apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreamento de infecção pela Covid-19, bem como à quarentena que somente se encerrará, com nova testagem negativa, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial nº 661/2021; bem como que

(v) se observem os demais esclarecimentos explicitados na Seção V.1, acima, com a síntese das determinações contidas na presente decisão.

36. É como voto.

[1] Nota Técnica 112/2021: [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/Modalterrestre\\_SEI\\_ANVISA1668800NotaTecnica.pdf](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/Modalterrestre_SEI_ANVISA1668800NotaTecnica.pdf); Nota Técnica 113/2021: <https://static.poder360.com.br/2021/11/anvisa2.pdf>.

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/12/2021 09:00