

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
AM. CURIAE. : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO - MP - PRÓ-SOCIEDADE
ADV.(A/S) : DOUGLAS IVANOWSKI KIRCHNER
AM. CURIAE. : DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO
TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL.
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. PANDEMIA DA COVID-19.
PASSAPORTE DE VACINAÇÃO.

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 nacionais ou estrangeiros provenientes do exterior. Está em questão, sobretudo, a exigência de comprovante de vacinação.

2. Após o ajuizamento da presente ação, as autoridades governamentais competentes editaram sucessivas portarias sobre o tema, sendo a última a Portaria Interministerial nº 678, de 12.09.2022, por meio da qual se passou a exigir, entre outras medidas: (i) comprovante de vacinação contra a COVID-

19; *ou* (ii) comprovante de realização de teste para rastreio da doença, com resultado negativo ou não detectável, realizado um dia antes do momento do embarque.

3. Perda superveniente do interesse de agir. Com a alteração do cenário epidemiológico no Brasil e o arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país, (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais, além da (iv) restrição da exigência de certificado de vacinação para entrada em outros países, não subsiste o interesse-necessidade indispensável para a regulação judicial da matéria.

4. Extinção da ação sem julgamento do pedido de mérito.

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

ADPF 913 / DF

desatualizada.

2. Pediu, em sede cautelar, a adoção das medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, conforme Notas Técnicas nº^S 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRE5/ANVISA (“Notas Técnicas nºs 112 e 113 da ANVISA”). 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”, ressalvado o transporte de carga, em que se estabeleceu protocolo específico de trabalho e uso de equipamentos de segurança. De resto, o postulante manteve os 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, 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. 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

ADPF 913 / DF

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).

6. 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 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

ADPF 913 / DF

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”.

7. Na sequência, a Advocacia-Geral da União 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”.

8. 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 rastreio da infecção pela

ADPF 913 / DF

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”.

9. Dada a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, admiti na qualidade de *amicus curiae*: o Estado de São Paulo, a Associação Nacional de Membros do Ministério Público – MP Pró-Sociedade, o Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e a Associação Brasileira de Vítimas de Vacinas e Medicamentos – ABRAVAC.

10. **É o relatório. Passo a decidir.**

11. A questão jurídica objeto dos autos diz respeito à exigência de comprovante de vacinação contra a COVID-19, ou de teste negativo, para ingresso no Brasil de nacionais ou estrangeiros provenientes do exterior, de forma a tutelar os direitos à vida e à saúde dos brasileiros.

12. Na petição inicial, o requerente apresentou os seguintes fundamentos para a exigência do comprovante de vacinação recomendado pelas Notas Técnicas nº^S 112 e 113 da ANVISA: (i) elevado número de casos diários da doença, (ii) baixa cobertura vacinal no país, (iii) manutenção das medidas de distanciamento físico e de uso máscaras faciais, além da (iv) exigência de certificado de vacinação para entrada em outros países, de forma a evitar que o Brasil se tornasse país de escolha para turistas não vacinados (doc. 1, fls. 6 e 7).

13. Tais fundamentos foram considerados quando da análise e concessão da medida cautelar, conforme se lê no trecho abaixo transcrito (doc. 35):

“34. (...) 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.

35. 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”.

14. Ocorre que, com a alteração do cenário epidemiológico no Brasil e o arrefecimento dos efeitos da pandemia, os motivos que fundamentaram o ajuizamento da ação e a concessão da medida cautelar já não se encontram presentes. No atual momento, a exigência do comprovante de vacinação pode ser (re)avaliada pelas autoridades administrativas, desde que fundada em critérios científicos.

15. Com efeito, de acordo com dados das secretarias estaduais de saúde publicados pelo consórcio de veículos de imprensa[1], a média móvel de mortes causadas pela COVID-19 encontra-se em patamar negativo (-3%), e a média móvel de casos conhecidos da doença também está em baixa, o que indica tendência de estabilidade. Em números de 25 de outubro de 2022, por exemplo, foram registradas 84 mortes nas últimas 24 horas, sendo a média móvel de mortes igual a 60.

16. De acordo com a mesma fonte, pode-se afirmar que a cobertura vacinal do país é uma das maiores do mundo. Mais de 80% dos adultos do país tomaram a 1ª dose da vacina contra a COVID-19; 79% receberam a 2ª dose ou a dose única; e 48% já reforçaram seu esquema vacinal. Em relação à vacinação infantil, mais de 90% das crianças entre 5 e 11 anos tomaram a 1ª dose da vacina e 85%, a segunda dose.

ADPF 913 / DF

17. As medidas de distanciamento físico e de uso máscaras faciais também foram flexibilizadas. Desde 17 de agosto de 2022, a ANVISA considera apenas recomendável o uso de máscaras para pessoas com sintomas gripais e para o público mais vulnerável, como imunocomprometidos, gestantes e idosos. Não subsiste a obrigatoriedade do uso de máscaras para o público em geral.

18. Em notícia publicada no site da agência, no que concerne à regulação da ANVISA sobre aeroportos e aeronaves, destacou-se o seguinte:

“Considerando-se o avanço da imunização no país e os dados de hospitalização, foi possível a flexibilização de outras medidas por meio da RDC 684/2022, como a retomada do serviço de bordo, a retirada da obrigatoriedade do distanciamento, que permaneceu como recomendação, e a possibilidade de execução do procedimento de limpeza e desinfecção durante o embarque e o desembarque. A adoção das novas medidas sanitárias aprovadas nesta quarta-feira (17/8) considerou o cenário epidemiológico do país, com tendência de queda nos indicadores de novos casos e estabilidade no número de óbitos por Covid-19. Outros fatores levados em consideração foram as projeções epidemiológicas, o comportamento com indícios de sazonalidade da pandemia e os bons índices de imunização da população brasileira” [2].

ADPF 913 / DF

País	Vacinação p/ nacionais e residentes	Vacinação p/ estrangeiros não residentes	Quarentena	PCR negativo
Estados Unidos	Não	Sim	Não	Não é mais exigido, mas só "recomendado"
Chile	Não	Sim	Não	Só exigido para viajantes não vacinados
Espanha	Não	Sim	Não	Só exigido para viajantes não vacinados
Inglaterra	Não	Não	Não	Não
Canadá	Não	Não	Não	Não
Austrália	Não	Não	Depende do estado ou território de chegada	Não
França	Não	Não	Não	Não
Portugal	Não	Não	Não	Não

19. Por fim, diversos países têm revisto a exigência de certificado de vacinação para entrada em seus territórios. Para citar apenas alguns, confira-se o quadro abaixo [3]:

20. Portanto, considerando o conjunto de alterações fáticas no cenário epidemiológico da COVID-19 no Brasil, notadamente (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país, (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais, além da (iv) restrição da exigência de certificado de vacinação para entrada em outros países, não subsiste o interesse-necessidade indispensável para o prosseguimento do feito, devendo-se reconhecer a perda superveniente do interesse de agir.

21. Diante do exposto, na forma do art. 21, IX, do RISTF, julgo prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, extinguindo o processo sem o julgamento do pedido de mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

ADPF 913 / DF

Publique-se.

Brasília, 3 de novembro de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

[1] Disponível em:

<https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid>. Acesso em: 25.10.2022.

[2] Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2022/covid-19-anvisa-adota-novas-medidas-para-aeroportos-e-aeronaves>.

Acesso em: 25.10.2022.

[3] Disponíveis, respectivamente, em: (Estados Unidos)

https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/travelers/international-travel-during-covid19.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F

www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/travelers

[noncitizens-US-air-travel.html](https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/travelers/noncitizens-US-air-travel.html); (Chile) <https://www.chile.travel/pt-br/planoviagemparaochile/>;

(Espanha) https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/brasilia/pt/Comunicacion/Noticias/Paginas/Articulos/20220523_NOT1.aspx;

(Inglaterra) <https://www.gov.uk/guidance/travel-to-england-from-another-country-during-coronavirus-covid-19>;

(Canadá) <https://travel.gc.ca/travel-covid>;

(Austrália) <https://www.health.gov.au/health-alerts/covid-19/international-travel#covid19-testing>;

(França) <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/coming-to-france-your-covid-19-questions-answered/#:~:text=Travellers%20no%20longer%20need%20to,each%20of%20the%20overseas%20territories>;

(Portugal) <https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/prevencao/prevencao-dos-viajantes/>.