

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

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 conseqüente 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 rastreamento 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

ADPF 913 MC-REF / DF

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

ADPF 913 MC-REF / DF

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

ADPF 913 MC-REF / DF

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 conseqüente ineficácia da norma**

18. Ressalvam-se, contudo, da aplicação do item anterior, os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que saíam 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

ADPF 913 MC-REF / DF

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

ADPF 913 MC-REF / DF

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 rastreio 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

ADPF 913 MC-REF / DF

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

ADPF 913 MC-REF / DF

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

ADPF 913 MC-REF / DF

da documentação exigida; em caso de recusa, sua entrada no país estará condicionada: (a) à apresentação de documento comprobatório de realização de teste para rastreamento 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 rastreamento 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

ADPF 913 MC-REF / DF

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 viajarem 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.

ADPF 913 MC-REF / DF

36. É como voto.

[1] Nota Técnica 112/2021: 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>.

Revisado