



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro ROBERTO BARROSO, Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 913

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (artigos 103, § 3º; e 131 da Constituição; bem como artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, respeitosamente, **requerer o esclarecimento e a correção de erros materiais** constantes da decisão monocrática proferida nestes autos em 11 de dezembro de 2021, que deferiu parcialmente a cautelar postulada pela requerente, pelos motivos expostos a seguir.

I – DO CASO DOS AUTOS

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada pela Rede Sustentabilidade em face de ações e pretensas omissões do governo federal pertinentes à definição dos requisitos de ingresso no Brasil a serem exigidos de viajantes oriundos do exterior.

Segundo sustentado na inicial, ao editar a Portaria Interministerial nº 658/2021, subscrita pelos Ministros da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública, da Saúde e da Infraestrutura, a União teria estipulado condições de ingresso insatisfatórias, sobretudo por não exigir o comprovante de vacinação de viajantes com destino ao Brasil, o que colocaria em risco os direitos constitucionais à vida e à saúde dos brasileiros.

Além do ato mencionado acima, também foram impugnadas as subsequentes Portarias Interministeriais nº 660/2021 e 661/2021, todas tratando do mesmo tema antes reportado, de forma alegadamente precária.

Tendo em vista o surgimento de nova variante da Covid-19 de maior potencial contagioso, bem como a iminência de incremento na circulação turística pelas festas do fim do ano 2021, o requerente pediu que fossem adotadas, como condição para ingresso no território nacional, as medidas recomendadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA nas Notas Técnicas nº 112 e 113/2021/SEI/GGPAF/DIRES/ANVISA, reputadas mais protetivas.

Após a notificação das autoridades envolvidas para a prestação de informações, o eminente Ministro Relator houve por bem deferir parcialmente a liminar requerida, em decisão proferida no dia 11 de dezembro de 2021, cuja ementa foi a seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E À SAÚDE. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PANDEMIA DA COVID-19. PASSAPORTE DE VACINAÇÃO. DEFERIMENTO PARCIAL DE CAUTELAR.

I. A HIPÓTESE

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

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

II. O PAPEL DO STF NA MATÉRIA

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

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

III. SUPERVENIÊNCIA DA PORTARIA N. 661, DE 8.12.2021

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

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

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

IV. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E PERIGO NA DEMORA

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

V. CONCLUSÃO

9. Cautelar parcialmente deferida, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021, a fim de que: (i) seja compreendida e aplicada nos estritos termos das Notas Técnicas nº 112 e 113/2021 da ANVISA, sem qualquer discrepância; (ii) fique claro que a dispensa de comprovante de vacinação, a ser substituída por apresentação de exame de PCR e quarentena, somente se aplica aos que não são elegíveis para vacinação por motivos médicos, aos provenientes de países que comprovadamente não têm vacinação disponível com amplo alcance e por motivos humanitários excepcionais; bem como (iii) se observem os demais esclarecimentos explicitados na conclusão da presente decisão.

Na parte dispositiva, a referida decisão impôs interpretação conforme a Constituição da 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; (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; bem como (ii) se observem os demais entendimentos explicitados na Seção IV.1, acima, com a síntese das determinações contidas na presente decisão”.

Conforme se demonstrará na sequência, a decisão acima reproduzida não foi clara quanto ao alcance das exigências nela veiculadas, suscitando dúvida relevante a respeito dos requisitos a serem exigidos de viajantes procedentes do exterior que possuam nacionalidade brasileira (residentes ou não residentes) ou que sejam residentes no Brasil. Ademais, há trecho do comando decisório que aparentemente veicula erro material.

Ambas as situações de obscuridade reclamam esclarecimento tempestivo para que a decisão possa ser cumprida da forma mais adequada possível pelas autoridades federais, sendo este o objetivo do presente peticionamento.

II – DA OBSCURIDADE QUANTO AO ALCANCE SUBJETIVO DA DECISÃO CAUTELAR

Em primeiro plano, cumpre enfatizar que a cautelar conferiu interpretação conforme a Constituição à Portaria Interministerial nº 661/2021, que se destina a disciplinar as restrições, medidas e requisitos relativos à “*autorização da entrada no País de viajantes de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro*” (artigo 1º, § único).

Conforme a previsão originária do artigo 3º desse ato normativo, a entrada no Brasil de viajantes de procedência internacional – brasileiros ou estrangeiros – que utilizem o modal aéreo deveria ficar condicionada à apresentação, à companhia aérea responsável pelo voo, de documentação contendo teste de rastreio da infecção pelo Covid-19; da Declaração de Saúde do Viajante; e do comprovante de vacinação com imunizantes aprovados pela ANVISA ou pela Organização Mundial da Saúde.

O último desses requisitos – o de apresentação de comprovante de vacinação – poderia ser excepcionado, mediante o consentimento do viajante em cumprir uma quarentena de 5 (cinco) dias, nos termos do artigo 4º da Portaria mencionada. Ainda que o viajante brasileiro fosse procedente de países com os quais o tráfego aéreo foi fechado por essa mesma portaria (artigo 7º), o ingresso no Brasil seria garantido, mediante uma quarentena diferenciada, de 14 (quatorze) dias, a ser cumprida na cidade do respectivo destino final dentro do Brasil (artigo 7º, § 2º).

A aplicação de quarentena para não vacinados também consta das recomendações da Nota Técnica nº 113/2021/SEI/GGPAF/DIRES/ANVISA, assim como a sugestão de que seja essa recomendação reduzida a termo junto à Polícia Federal ou outra autoridade de fronteira, o que veio a ser incorporado no artigo 4º, §§ 1º e 2º, da Portaria Interministerial nº 661/2021.

Conforme se extrai do bloco de dispositivos acima referido, um viajante brasileiro que estivesse retornando ao país após viagem ao exterior poderia, caso não tivesse comprovante de vacinação, firmar compromisso de quarentena de 5 ou de 14 dias, dependendo do país de procedência.

O ingresso no Brasil, portanto, estaria sempre resguardado.

Ocorre que a decisão judicial de 11/12/2021 estabeleceu uma interpretação conforme a Constituição da Portaria Interministerial nº 661/2021 que cria um impedimento a esse retorno. Isso porque a decisão só excepciona a apresentação do comprovante de vacinação de viajantes procedentes ao exterior em 3 hipóteses, a saber, no caso de (i) viajantes considerados não elegíveis para vacinação; (ii) viajantes procedentes de países sem vacinação disponível com amplo alcance; e (iii) por motivos humanitários excepcionais.

Nenhuma dessas hipóteses contempla, exemplificativamente, a entrada no território brasileiro de um emigrante brasileiro residente no exterior ou de um viajante brasileiro residente no Brasil, mas que tenha saído do país sem comprovante de imunização. Se considerados os termos da decisão judicial referida e do regime jurídico nela estabelecido, esses brasileiros teriam ingresso negado nos voos de retorno ao Brasil pelas companhias aéreas, tendo em vista o desatendimento dos requerimentos necessários.

Ao que tudo indica, porém, essa restrição de entrada impõe ônus desproporcionais ao cidadão brasileiro proveniente do exterior e também ao estrangeiro residente no Brasil – protegidos expressamente pela redação do artigo 5º, caput, da Constituição – impedindo-os de regressar ao país de domicílio.

A exigência de tamanho rigor migratório equivale a negar o acolhimento territorial de cidadania inclusive a brasileiros natos, sujeitando-os a uma penalidade equivalente ao banimento, que é expressamente vedada pelo artigo 5º, inciso XLVII, alínea “d”, da Constituição. O direito de o nacional entrar no território do seu Estado é assegurado também pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, em seu artigo 22, item 5.

Por essas razões, e buscando proteger a integridade dos direitos fundamentais de cidadania, é crucial que a decisão judicial de 11/12/2021 seja integrada, para esclarecer que brasileiros (residentes e não residentes no Brasil) e estrangeiros residentes no Brasil possam regressar ao território nacional, desde que se submetam ao requisito de quarentena preconizada pelo artigo 4º da Portaria Interministerial nº 661/2021.

III – DA ACEITABILIDADE DE COMPROVANTE DE RECUPERAÇÃO DA COVID-19 COMO REQUISITO ALTERNATIVO DE CONTROLE DE ENTRADA NO BRASIL

Para além da obscuridade acima relatada, é importante consignar que a decisão cautelar proferida nestes autos deixou de apreciar outras alternativas de documentação da condição sanitária que também poderiam ser aplicadas, de modo alternativo à exigência de imunização, para prevenção da transmissão do Covid-19 por viajantes vindos do exterior.

É o caso da documentação relativa à recuperação do Covid-19. Trata-se de uma forma de certificação da condição imunológica das pessoas que é aceita em diversos países para viabilizar a circulação de pessoas não vacinadas.

A própria Nota Técnica nº 113/2021/SEI/GGPAF/DIREZ/ANVISA cita, a título exemplificativo, a utilização, pela Espanha¹ e pelos Estados Unidos da América, do certificado de recuperação da Covid-19 como parte da documentação voltada a comprovar a aptidão imunológica dos passageiros que pretendam se

¹ Disponível em: <http://www.exteriores.gob.es/Consulados/LONDRES/es/COVID19-UK/Paginas/Requisitos-de-entrada-en-Espa%C3%B1a.aspx>. Acesso em 13/12/2021

deslocar por meio de voos comerciais. Exigência semelhante é aplicada na Irlanda² e na Alemanha³.

A propósito, o sítio da Comissão Europeia com informações sobre o Certificado Digital da Covid-19 utilizado nos países da União Europeia aponta a exigência de comprovantes de recuperação da Covid-19 como uma medida voltada a combater a discriminação dos não vacinados, conforme se verifica a seguir⁴:

The screenshot shows a webpage from the European Commission with the following content:

- Header: "Um sítio Web oficial da União Europeia Como verificar? ▾"
- Left sidebar menu:
 - O que é o Certificado Digital COVID da UE?
 - Como podem os cidadãos obter o certificado?
 - Como contribui para a livre circulação?
 - Como funciona o certificado?**
 - Os cidadãos ainda não vacinados podem viajar para outro país da UE?
 - É importante saber que vacinas receberam os cidadãos?
- Main heading: "Os cidadãos ainda não vacinados podem viajar para outro país da UE?"
- Main text:

Sim. O Certificado Digital COVID da UE deverá facilitar a livre circulação dentro da UE, mas não é uma condição prévia para essa circulação, que constitui um direito fundamental na UE.

Sem certificado, pode, no entanto, ser sujeito/a a restrições, como testes ou quarentena. Os Estados-Membros podem introduzir restrições de viagem. Queira por favor consultar o sítio Web [Re-openEU](#) para as atualizações mais recentes.

Para assegurar que não haja discriminação contra as pessoas que não forem vacinadas, o Certificado Digital COVID da UE também abrange os certificados de teste e os certificados para as pessoas que recuperaram da COVID-19. Desta forma, todos podem beneficiar do Certificado Digital COVID da UE
- Image: A photograph of a smartphone displaying a QR code.
- Caption: "A recomendação sobre a condensation das restrições à livre"
- Footer: "Reconhecimento de certificados"
- Cookie notice: "Este sítio utiliza testemunhos («cookies») para lhe proporcionar uma melhor experiência de navegação. Saiba mais sobre a forma [como usamos os testemunhos](#)." Buttons: "Aceitar todos os testemunhos" and "Aceitar apenas os testemunhos essenciais".

Na medida em que a decisão judicial exarada nestes autos busca respaldo explícito nos princípios do devido processo legal substantivo e da proporcionalidade, é apropriado que ela considere a possibilidade de apresentação

² Conforme informações disponibilizadas em: https://www.citizensinformation.ie/en/travel_and_recreation/travel_to_ireland/travel_to_ireland_during_covid.html, acesso em 13/12/2021.

³ Disponível em: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/coronavirus/2317268> Acesso em 13/12/2021.

⁴ Disponível em: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_pt, acesso em 13/12/2021.

de um certificado de recuperação da Covid-19 como forma alternativa de comprovação da aptidão sanitária dos viajantes internacionais.

Trata-se de uma forma de evitar que brasileiros e estrangeiros ainda não imunizados não sofram um tratamento jurídico excessivamente gravoso, buscando – tal como outros países do mundo – um equilíbrio reflexivo entre a necessidade de controle da pandemia e a efetividade do direito fundamental à circulação.

Nesse sentido, postula-se que seja acrescentada ao tópico “(ii)” do dispositivo da decisão judicial uma ressalva que permita o 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, o passageiro comprove ter se recuperado de uma infecção pela Covid-19 há pelo menos 11 (onze) dias, mediante documentação com validade de até 6 (seis) meses, com requisitos técnicos a serem regulamentados pelas unidades competentes da União.

IV – DOS ERROS MATERIAIS PRESENTES NA DECISÃO

Além dos pontos referidos acima, a decisão judicial ora apreciada também parece ostentar erros materiais no tocante à indicação de dispositivos da Portaria Interministerial nº 661/2021.

É o que sucede em relação à menção – no item 39 do comando decisório – ao artigo 8º, parágrafo único, que provavelmente se reporta ao artigo 8º, § 1º, da portaria em questão. E nos itens 28 e 38 “c” da decisão, quanto à referência ao inciso IV do artigo 9º, que provavelmente se remete ao inciso V (transporte de cargas).

Em se tratando de erro material, é possível sua correção a qualquer tempo pelo órgão julgador, de ofício ou a requerimento. A propósito, os seguintes julgados:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EMENTA QUE INDICOU INDEVIDAMENTE A MAJORAÇÃO DE VERBA HONORÁRIA EM SEDE RECURSAL, SEM QUE TENHA HAVIDO DECISÃO NESTE SENTIDO. SIMPLES ERRO MATERIAL PRESENTE NA EMENTA DO JULGADO. ACOLHIMENTO PARA SUA CORREÇÃO. I – São cabíveis embargos de declaração para correção de erro material. II – Embargos de declaração acolhidos para sanar o erro material contido na ementa do acórdão embargado, sem modificação do seu dispositivo.

(ARE 954629 nº AgR-ED, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão julgador: Segunda Turma; Julgamento em 28/10/2016; Publicação em 17-11-2016)

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. DOSIMETRIA DA PENA. FUNDAMENTAÇÃO IDÔNEA. POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO EX OFFICIO DE ERRO MATERIAL (CONTRADIÇÃO ENTRE EMENTA E DISPOSITIVO). AUSÊNCIA DE REFORMATIO IN PEJUS. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. INSTRUÇÃO DEFICIENTE. 1. A questão suscitada que não foi objeto de debate no acórdão recorrido não pode ser examinada, em caráter inaugural, por esta Corte, sob pena de indevida supressão de instância e contrariedade à repartição constitucional de competências. Precedentes. 2. Não é viável, na via estreita do recurso ordinário em habeas corpus, o reexame dos elementos de convicção considerados pelo magistrado sentenciante na avaliação das circunstâncias judiciais previstas no art. 59 do Código Penal. O que está autorizado é apenas o controle da legalidade dos critérios utilizados, com a correção de eventuais arbitrariedades. No caso, entretanto, não se constata qualquer vício apto a justificar o redimensionamento da pena-base. Precedentes. **3. Demonstrado que a decisão do órgão julgador está devidamente refletida no dispositivo do voto condutor, que é a parte imutável da decisão, não há óbice para que o mesmo colegiado, a qualquer tempo, proceda à correção de erro material constante da ementa, sem que isso implique reformatio in pejus ou ofensa à coisa julgada.** 4. Ausentes elementos seguros para o reconhecimento da prescrição, o pedido não pode ser conhecido. Nada impede, entretanto, que a pretensão seja formulada diretamente ao juízo da execução (art. 66 da Lei 7.210/1984), que, aliás, é quem possui todas as informações necessárias para tanto. 5. Recurso ordinário improvido.

(RHC 120263, Relator: Ministro TEORI ZAVASCKI; Órgão julgador: Segunda Turma; Julgamento em 24/02/2015; Publicação em 10/03/2015)

QUESTÃO DE ORDEM, DE OFÍCIO. ERRO MATERIAL NO JULGAMENTO DE PROCESSO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE. RECONHECIMENTO DO TRÂNSITO EM JULGADO. **A correção de erro material pode ser feita a qualquer tempo, de ofício ou mediante requerimento da parte.** Precedente. Questão de Ordem resolvida, com a declaração de nulidade do julgamento que se deu em 21.10.2014 e o reconhecimento do trânsito em julgados dos autos ocorrido em 06.10.2014.

(ARE nº 719203 ED-QO, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Primeira Turma, Julgamento em 04/11/2014, Publicação em 17/11/2014; grifou-se).

V – DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, e tendo em vista a necessidade de proteger o direito à cidadania de brasileiros e de estrangeiros residentes no Brasil que pretendam regressar do exterior, o Advogado-Geral da União requer:

- (i) o esclarecimento da decisão judicial de 11/12/2021, estabelecendo-se uma nova ressalva no item “(ii)” do seu dispositivo, de modo a resguardar 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) em prol dos postulados constitucionais do devido processo legal e da proporcionalidade, o estabelecimento de uma nova ressalva no item “(ii)” do dispositivo da decisão judicial de 11/12/2021, que permita o 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, com requisitos técnicos a serem regulamentados pelas unidades competentes da União;

- (iii) a correção dos erros materiais presentes nos itens 28, 38 e 39 da decisão referida, providências necessárias para evitar incompreensões sobre o alcance do provimento.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, de dezembro de 2021.

BRUNO BIANCO LEAL
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso