



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO
EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR—
TERCEIRA TURMA DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

Agravo de Instrumento n.º 5018871-36.2021.4.03.0000
Agravante: Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA
Agravado: Ministério Público Federal
Relator: Des. Fed. Antonio Cedenho - Terceira Turma

O Ministério Público Federal, pela Procuradora Regional da República infra-assinada, vem apresentar, tempestivamente, sua **Contraminuta ao Recurso de Agravo de Instrumento** interposto pela **Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA –**, nos autos da Ação Civil Pública nº 5006631-88.2021.4.03.6119, movida pelo Ministério Público Federal perante a 2ª Vara Cível Federal de Guarulhos/SP, com requerimento de desprovisionamento do pedido, devido às razões a seguir expostas.

São Paulo, 03 de setembro de 2021

DENISE NEVES ABADE
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Agravo de Instrumento n.º 5018871-36.2021.4.03.0000

Agravante: Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

Agravado: Ministério Público Federal

Relator: Des. Fed. Antonio Cedenho - Terceira Turma

CONTRAMINUTA AO AGRAVO DE INSTRUMENTO

I – BREVE SÍNTESE DOS FATOS

O Ministério Público Federal promoveu Ação Civil Pública, com pedido liminar, objetivando obrigar a ANVISA à realização de testagem de todo viajante e comunicação dos respectivos nomes e qualificações às companhias aéreas, que se enquadre no art. 7º, § 7º, da Portaria Interministerial nº 655/2021, bem como sua condenação em danos morais.

O Ministério Público Federal, em sua petição inicial (id. 35829064 dos autos originários), explica que o ora agravante se omite em dar cumprimento à predita normativa, uma vez que não estabeleceu medidas de restrição para a entrada de estrangeiro, impondo aos viajantes a apresentação de documento comprobatório de realização de teste laboratorial RT-PCR, para rastreio da infecção pelo coronavírus SARS-CoV-2, bem como a previsão de realização de quarentena por 14 (quatorze) dias em determinados casos. Ainda, aduz que, em reunião entre as partes, embora a ANVISA tenha se comprometido em fornecer lista de viajantes em quarentena às companhias aéreas, como medida de impedimento do deslocamento de viajante obrigado a permanecer em quarentena, deixa, a agência, de cumprir com o acordado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

O d. Juízo *a quo* concedeu parcialmente a liminar, em decisão de id. 70106881 dos autos originários, por entender que “*não há qualquer embasamento legal que ampare a negativa da ré em transmitir os dados dos viajantes que deverão permanecer em quarentena às companhias aéreas*”, assim como porque “*devem ser adotadas medidas necessárias para que se evitem burlas à quarentena, sendo inadmissível que o viajante em quarentena determinada por lei e, a que ele próprio previamente se comprometeu a cumprir, consiga embarcar em outro voo doméstico dentro da área de atuação de vigilância epidemiológica da agência reguladora ré, sem qualquer impedimento*”. Assim, determinou que:

“Ante o exposto, para DEFIRO EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA determinar à ré que comunique às companhias aéreas o nome e a qualificação dos viajantes, inclusive dos assintomáticos, enquadrados no art. 7º, §7º da Portaria Interministerial nº 655/2021 dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, no prazo até o momento do desembarque do viajante em território nacional, devendo tal comunicação ser realizada pelo meio mais célere e eficaz possível, observados o necessário sigilo e o adequado tratamento dos dados fornecidos”.

Em face da citada decisão, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA interpôs agravo de instrumento (id. 174489632), com pedido suspensivo da liminar concedida, buscando a reversão da medida adotada pelo d. Juízo de primeiro grau, inclusive, via *inaudita altera pars*. Assim, argumenta, a recorrente, que:

1-) é ilegal “a exigência de expedição de normas complementares de cunho epidemiológico, para as quais a Anvisa não tem competência”. Isso porque: a) de início, a ANVISA traz uma preliminar de ilegitimidade, ao argumento de que não possui legitimidade passiva na demanda, uma vez que entende que “*a responsabilidade por adequadamente atender o comando judicial recai*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

sobre as próprias companhias aéreas, sobre a ANAC e sobre a União". Segundo ela, "a ANVISA não possui, por não estar na seara de suas competências, a lista de passageiros que embarcam ou desembarcam em voos nacionais ou internacionais. Trata-se de material que se encontra de posse das próprias companhias aéreas e da ANAC"; b) depois, afirma que a agência não dispõe de competência legal para normatizar medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos, tais como restringir a locomoção de pessoas e disciplinar os critérios para aplicação de medidas de quarentena, por falta de orientação do Ministério da Saúde; e c) ainda, justifica que caberia à ANVISA "apenas executar as atividades de vigilância epidemiológica sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde";

2-) há um "equivoco quanto ao LOCAL onde a quarentena deve se dar", por entender que a colocação de passageiros em quarentena nas dependências do aeroporto, além de inadequadas, uma vez que a estrutura dos aeroportos não comporta a condição dos viajantes de maneira digna, ainda majora os riscos de contaminação devido à circulação de pessoas no local;

3-) a ANVISA não possui dados prévios dos passageiros para conseguir fazer uma fiscalização efetiva. Justifica que o d. Juízo *a quo* utilizou uma falsa premissa de que a ANVISA teria condições de fornecer a lista de viajantes em quarentena às companhias aéreas, porque, na verdade, a ANVISA apenas tem acesso à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Declaração de Saúde dos Viajantes (DSV), documento auto declaratório, em que o viajante apresenta suas informações pessoais para fins de embarque em voo para o Brasil, mas que pode não representar, de fato, a situação de saúde do viajante, e do Termo de Controle Sanitário do Viajante (TCSV). Por outro lado, ressalta que, por não ter acesso ao Sistema Brasileiro de Informações Antecipadas de Passageiros (SISBRAIP), torna-se difícil fazer a fiscalização determinada na liminar, porquanto a ANVISA ficaria refém das empresas aéreas para o seu cumprimento, assim como pelo longo prazo para o recebimento de informações, o que, pela morosidade, não seria o ideal para impedir a propagação de doenças no país, mesmo porque toda fiscalização complementar só poderia ser feita no desembarque, mediante a geração de aglomeração, de forma a ir de encontro às diretrizes de prevenção da covid;

4-) a liminar concedida amplia os riscos epidemiológicos, por considerar que *“impedir o embarque em um voo nacional, além de acarretar transtornos ao viajante e às empresas aeroportuárias, não acrescenta em segurança sanitária no atual cenário, uma vez que o viajante estará totalmente livre para se deslocar por veículos terrestres ou aquaviários até o seu destino final”*, os quais seriam mais transmissíveis da doença;

5-) existem “inviabilidades técnicas para o cumprimento da decisão”, uma vez que *“a Anvisa não*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

dispõe de um sistema que permita acesso a dados dos viajantes”, reiterando o terceiro argumento;

6-) a incompatibilidade da liminar “com os demais normativos que estabelecem os protocolos a serem observados no combate à pandemia do Sars-Cov-2”,

visto que “caberia ao Ministro da Saúde, em ato específico de sua competência, desde que mediante articulação prévia com a ANAC, impor a restrição de embarque de viajantes em conexão”, reiterando o primeiro argumento;

7-) a liminar ocasiona “prejuízos às políticas sanitárias em curso e da submissão dos viajantes à possibilidade de situações degradantes e violadoras da dignidade da pessoa humana”.

Quanto às políticas sanitárias, a recorrente discorre que, como a variante delta já está espalhada por outros países, “do ponto de vista da análise de risco, o envio de uma lista de passageiros provenientes de Índia, Reino Unido, Irlanda e África do Sul não guarda relação com a mitigação do real risco epidemiológico no contexto atual”, por considerar que “a medida judicial em questão sequer é coerente com o cenário epidemiológico mundial atual e tira o foco de atuação da Anvisa, de forma inconsequente, do real risco epidemiológico” e, manter a medida, torna “caótica a atuação da Anvisa em um cenário de aumento de circulação de viajantes nos aeroportos, majora os riscos de transmissão e de propagação de novas variantes”, principalmente, porque, em tese, isso comprometeria o funcionamento da agência, diante da “capacidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

reduzida da agência” em face do “pequeno contingente”.

Quanto às situações degradantes, aduz que, devido à falta de regulação sobre o tema pelo Ministério da Saúde, a situação promovida pela liminar deixa os viajantes em condições indignas, já que não há nenhum auxílio estatal para tais viajantes, nem mesmo norma que os informem que eles são os responsáveis pelo custeio da quarentena.

8-) é necessária a atuação de demais atores da sociedade civil. Ainda, entende que a ACP busca a utilização do judiciário para substituir a análise dos Ministros impostas pela Lei n. 13.979/2019, com a criação de mecanismos não atribuídos à Anvisa para impedir a disseminação do vírus, em afronta à separação de poderes.

9-) não há necessidade de imposição de multa, já que não há motivo para se estimular o cumprimento da medida para evitar o prejuízo advindo da desobediência ao comando judicial, em razão da existência de sanções no ordenamento para tanto. Ainda, acredita que o valor da multa estipulado foi desproporcional.

Ao tomar contato com o presente, **este e. TRF3 entendeu por bem suspender os efeitos da liminar concedida**, considerando que *“a medida imposta na r. decisão acarreta a impossibilidade do passageiro seguir para o seu domicílio, por transporte coletivo aéreo, a fim de cumprir a quarentena, causando vulnerabilidade ao viajante, que não tem um plano de acolhimento, e majoração dos riscos de transmissão do “SARS-CoV-2” nos aeroportos”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Vieram os autos a este Órgão Ministerial para apresentação de contraminuta em 30 de agosto de 2021.

É a síntese do necessário.

II- DA TEMPESTIVIDADE

O prazo para a resposta ao Agravo de Instrumento encontra-se previsto no art. 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, _incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:

(...)

*II - ordenará a intimação do agravado pessoalmente, por carta com aviso de recebimento, quando não tiver procurador constituído, ou pelo Diário da Justiça ou por carta com aviso de recebimento dirigida ao seu advogado, **para que responda no prazo de 15 (quinze) dias**, facultando-lhe juntar a documentação que entender necessária ao julgamento do recurso;*

Ainda, de acordo como art. 219 do mencionado Código, serão computados apenas os dias úteis:

Art. 219. Na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se somente aos prazos processuais.

Com a ciência do feito pelo MPF em 30/08/2021, é evidente que a presente peça é tempestiva.

III - DO RECURSO

De início, é importante ressaltar que parece haver certa confusão entre a medida liminar concedida e as irrisignações práticas do recorrente e até mesmo, com a devida vênia, da decisão deste e. TRF3.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Afinal, a liminar concedida em primeiro grau, trata de uma simples medida de mitigação de riscos e contenção da “variante Delta” da COVID – a comunicação sobre pessoas que estiveram em determinados países. Desse modo, apenas para colocar as coisas nos seus devidos lugares, é importante que os d. julgadores observem a questão apenas como uma medida de comunicação necessária na contenção de danos, sem excluir quaisquer outras providências que a ANVISA veja como necessária ou mesma que entenda por bem legislar acerca.

Dentro dessa conjuntura, vê-se que a r. decisão de primeiro grau foi, além de prudente, considerando a urgência da medida, coerente com o arcabouço legal editado pelo Ministério da Saúde a respeito e, assim, seguiremos a rebater cada um dos argumentos para, ao final, reforçar a necessidade de manutenção da medida liminar concedida em primeiro grau que permanece suspensa, em virtude de decisão deste e. Tribunal.

III.1- Da legalidade e competência da ANVISA para a exigência de normas complementares.

De início, a ANVISA traz uma preliminar de ilegitimidade, ao argumento de que não possui legitimidade passiva na demanda, uma vez que entende que *“a responsabilidade por adequadamente atender o comando judicial recai sobre as próprias companhias aéreas, sobre a ANAC e sobre a União”*. Isso porque *“a ANVISA não possui, por não estar na seara de suas competências, a lista de passageiros que embarcam ou desembarcam em voos nacionais ou internacionais. Trata-se de material que se encontra de posse das próprias companhias aéreas e da ANAC”*.

Depois, afirma que a agência não dispõe de competência legal para normatizar medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

tais como restringir a locomoção de pessoas e disciplinar os critérios para aplicação de medidas de quarentena, por falta de orientação do Ministério da Saúde.

Ainda, por fim, justifica que caberia à ANVISA “apenas executar as atividades de vigilância epidemiológica sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde”.

Contudo, não assiste razão à recorrente.

Para deixar as coisas bem claras a respeito, antes de rebater os argumentos da recorrente, é oportuno trazer o arcabouço legal que rege e determina a necessidade de ação da ANVISA, de acordo com sua área de atuação, em atenção à situação apresentada.

Em decorrência da pandemia, surgiu a Lei nº 13.979/2020, com disposições sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, dentre elas, para o caso, destaca-se, como medidas restritivas à circulação do povo, o art. 3º, como exemplos: quarentena e restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos. A partir do predito artigo, que passou a permitir a restrição de circulação da população, surgiram uma série de medidas dos mais diversos órgãos, inclusive, a Portaria Interministerial nº 655/2021, objeto central de toda a celeuma deste processo.

Com base na citada portaria, o MPF ajuizou ACP para garantir efetividade ao disposto no §§ 5º ao 7º, do art. 7º, a fim de conseguir o auxílio da ré, ora agravante, no combate à disseminação da doença COVID-19, decorrente da variante delta. Vejamos os dispositivos:

Art. 7º As restrições de que trata esta Portaria não impedem a entrada de estrangeiros no País por via aérea, 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. (...)

§ 5º Fica suspensa, em caráter temporário, a autorização de embarque para a República Federativa do Brasil de viajante estrangeiro,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

procedente ou com passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, pela República da África do Sul e pela República da Índia nos últimos quatorze dias.

§ 6º A autoridade migratória, **por provocação da autoridade sanitária**, poderá impedir a entrada no território brasileiro de pessoas não elencadas no art. 3º que não cumprirem os requisitos previstos nos §§ 1º e 2º ou que descumprirem o disposto no § 5º.

§ 7º **O viajante que se enquadre no disposto no art. 3º, com origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, pela República da África do Sul e pela República da Índia nos últimos quatorze dias, ao ingressar no território brasileiro, deverá permanecer em quarentena por quatorze dias.**

Extrai-se desses dispositivos a necessidade de atuação do governo para impedir a viagem de pessoa que tenha frequentado o Reino Unido da Grã-Bretanha, a Irlanda do Norte, a República da África do Sul e a República da Índia nos últimos quatorze dias do embarque.

Aliás, nota-se, através do citado §6º, que a **Portaria Interministerial, fixada com apoio do Ministério da Saúde, exige taxativamente provocação da autoridade sanitária para impedir a entrada e circulação de pessoas de risco no país.**

Neste ponto, oportuno abrir um parêntese para discorrer que a autoridade sanitária no país foi constituída por meio da Lei nº 9.782/1999. Vejamos dispositivos (inclusive, citados pela agravante) referentes ao campo de atuação da autoridade sanitária:

Art. 2º Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária:

I - definir a política nacional de vigilância sanitária;

II - definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

III - normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde;

IV - exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo essa atribuição ser supletivamente exercida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

V - acompanhar e coordenar as ações estaduais, distrital e municipais de vigilância sanitária;

VI - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

VII - atuar em circunstâncias especiais de risco à saúde; e

VIII - manter sistema de informações em vigilância sanitária, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

(...)

Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo:

I - coordenar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;

(...)

III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária;

(...)

XX - manter sistema de informação contínuo e permanente para integrar suas atividades com as demais ações de saúde, com prioridade às ações de vigilância epidemiológica e assistência ambulatorial e hospitalar;

(...)

§ 3º As atividades de vigilância epidemiológica e de controle de vetores relativas a portos, aeroportos e fronteiras, serão executadas pela Agência, sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde.

Também, neste ponto, é relevante ressaltar que as atividades de vigilância epidemiológica e de controle de vetores relativas a portos, aeroportos e fronteiras, serão executadas pela agência, sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde, como por exemplo, com a Portaria nº 655/2021.

Aliás, encerrando a digressão e voltando à predita portaria, vale notar que é taxativo o poder-dever do órgão regulador (no caso, a ANVISA) em editar normas complementares para viabilizar o cumprimento do ato normativo:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Art. 9º 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.

§ 1º Os órgãos reguladores poderão editar orientações complementares ao disposto nesta Portaria, incluídas regras sanitárias sobre serviços, procedimentos, meios de transportes e operações.

Dentro desse cenário, é certo que, tal qual mencionado na r. decisão de 1º grau atacada, ***“não há qualquer embasamento legal que ampare a negativa da ré em transmitir os dados dos viajantes que deverão permanecer em quarentena às companhias aéreas, muito pelo contrário, tanto a Lei instituidora da agência reguladora, quanto a Portaria Interministerial nº 655/2021 são expressas em afirmar a competência da ANVISA para editar atos complementares, com a finalidade de promover a operacionalização e efetivação das atividades de sua atribuição”***.

Assim, vamos aos argumentos suscitados pela recorrente.

No que diz respeito ao primeiro argumento, de que a ANVISA não tem nada a ver com a causa, ilegitimidade passiva, e que as exigências desta ação deveriam *“recai sobre as próprias companhias aéreas, sobre a ANAC e sobre a União”*, por evidente, não há qualquer fundamento. Afinal, a sua própria lei instituidora dispõe *“compete à Agência proceder à implementação e à execução”* para *“definir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária”*, *“exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo essa atribuição ser supletivamente exercida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”*, *“estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária”*, *“estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária”*, enfim, as mais diversas questões ligadas à vigilância sanitária.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Ainda que a recorrente insista que existe uma diferença

entre vigilância sanitária e vigilância epidemiológica, que a impediria de agir, cumpre destacar que uma não exclui a outra; pelo contrário, é cediço que as normas de vigilância epidemiológicas necessitam de apoio das normas de vigilância sanitária, até porque ambas buscam impedir que a saúde humana seja exposta a riscos ou, em última instância, combater as causas dos efeitos nocivos que lhe forem gerados, em razão de alguma distorção sanitária ou pandêmica. De todo

modo, até para não se confundir a vigilância dos órgãos, o que se requer na ACP não é uma notificação compulsória de doenças epidêmicas ao Ministério da Saúde ou órgão do gênero, mas sim, devido à colheita de informações da ANVISA nas barreiras de entrada do país, como, por exemplo, os documentos citados no próprio agravo – Declaração de Saúde dos Viajantes (DSV) e Termo de Controle Sanitário dos Viajantes (TCSV) – a colaboração da ANVISA, com a edição de uma regulação mínima para a criação de barreiras sanitárias e auxílio na comunicação às empresas aéreas, no combate à disseminação do vírus.

Logo, é evidente que a ANVISA está legitimamente inserida no polo passivo da ação. E mais, as outras entidades só não fazem parte do polo passivo desta ACP porque estão contribuindo com os planos de combate à variante delta. Tanto é assim que, desde a inicial, está claro que houve reuniões¹ entre as autoridades municipais e as seguintes partes:

- Ministério Público Federal;

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (Gerente-Geral de Portos e Aeroportos, Coordenadora no Aeroporto Internacional de Guarulhos, Coordenadora Regional no Estado de São Paulo e Coordenador de Epidemiologia);

¹ Toda a documentação relativa às reuniões está encartada entre os ids. 58534858 e 58565908 dos autos originários.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

- **concessionária GRU Airport** (*Presidente, Diretor de Operações e Gerente de Projetos*);

- do **Ministério da Justiça** (*Secretário-executivo Adjunto, Diretora do Departamento de Migrações, Coordenador-Geral de Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal*);

- da **Prefeitura do Município de São Paulo** (*Secretário de Justiça Adjunto, Coordenadora da Vigilância Epidemiológica, Secretária-executiva da Secretaria de Saúde, Coordenador de Vigilância em Saúde*);

- do **Ministério da Infraestrutura** (*Secretaria Nacional de Aviação Civil*);

- do **Ministério da Saúde** (*Secretário de Vigilância em Saúde e Diretora de Saúde Ambiental do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública*);

- e do **Centro de Vigilância Epidemiológica do Estado de São Paulo**.

Portanto, a legitimidade passiva da agravante é evidente.

Sobre a questão de que a Agência não disporia de competência legal para normatizar medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos e a questão de que caberia à ANVISA “apenas executar as atividades de vigilância epidemiológica sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde” também não condiz com a realidade fática-jurídica, já que, como visto, os artigos. 2º e 7º, da Lei nº 9.782/1999, concedem amplos poderes de atuação à agência reguladora para a tomada de quaisquer medidas para evitar qualquer situação nociva, em relação aos procedimentos de vigilância sanitária, o que, é certo, reflete positivamente na prevenção e controle de doenças.

Como esclarecido desde a exordial, as restrições de locomoção para o enfrentamento da Covid-19 já foram estabelecidas pelos Ministros de Estado na referida Portaria Interministerial, como se denota praticamente em todo seu teor, sobretudo no seu mencionado art. 7º.

Desse modo, não procede a alegação da ANVISA de que não compete à agência regulamentar e definir medidas de detecção ou prevenção



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

de fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, na medida em que a citada Portaria Interministerial estabelece o poder-dever do órgão regulador em editar normas complementares para viabilizar o cumprimento do ato normativo, conforme o seu art. 9º já visto.

III. 2- Da alegação sobre “equivoco quanto ao LOCAL onde a quarentena deve se dar”.

Segundo a ANVISA, a liminar concedida promoverá a colocação de passageiros em quarentena nas dependências do aeroporto, o que seria, além de inadequado, dada a falta de estrutura dos aeroportos, ainda majoraria os riscos de contaminação devido à circulação de pessoas no local.

Embora isso possa parecer coerente, não há qualquer necessidade de temor da agravante. Afinal, a solução para isso é simples: regulação. A liminar concedida não tolheu nenhum poder regulamentar da agência, então, na hipótese de insatisfação do cenário em que se encontra, basta a ANVISA criar norma e disponibilizar pessoal para traçar a política que bem entenda na forma de disponibilização de barreira sanitária. A liminar concedida apenas exige a comunicação das empresas áreas e nada mais. Se isso vai causar alguma aglomeração, cabe à ANVISA criar uma barreira sanitária que acolha os enquadrados no art. 7º, § 7º, da citada Portaria Interministerial, podendo até cobrar por isso, como fazem outros países, o que não seria nem mesmo um empecilho orçamentário.

Desse modo, não há qualquer reclamação a ser feita pela recorrente, uma vez que depende dela os fatores para solucionar como será executada a medida liminar com os demais atores envolvidos no caso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

III.3- Dos dados que a ANVISA possui para conseguir fazer uma fiscalização efetiva.

A agravante aduz que o d. Juízo *a quo* utilizou uma falsa premissa de que a ANVISA teria condições de fornecer a lista de viajantes em quarentena às companhias aéreas, porque, na verdade, a ANVISA apenas tem acesso à Declaração de Saúde dos Viajantes (DSV), documento auto declaratório, em que o viajante apresenta suas informações pessoais para fins de embarque em voo para o Brasil, mas que pode não representar, de fato, a situação de saúde do viajante, e do Termo de Controle Sanitário do Viajante (TCSV). Por outro lado, ressalta que, por não ter acesso ao Sistema Brasileiro de Informações Antecipadas de Passageiros (SISBRAIP), torna-se difícil fazer a fiscalização determinada na liminar, porquanto a ANVISA ficaria refém das empresas aéreas para o seu cumprimento, assim como pelo longo prazo para o recebimento de informações, o que, pela morosidade, não seria o ideal para impedir a propagação de doenças no país, mesmo porque toda fiscalização complementar só poderia ser feita no desembarque, mediante a geração de aglomeração, de forma a ir de encontro às diretrizes de prevenção da covid.

Ter um canal de comunicação adicional não é prejudicial; pelo contrário, o que abunda não prejudica. Qualquer medida adicional que crie um compromisso para evitar a circulação de pessoas durante esse período caótico e de incerteza é salutar. Ainda que não seja o “*ideal para impedir a propagação de doenças*”, como dito pela recorrente, é o que realmente pode ser feito por ela, de modo que é salutar, no mínimo, o que foi determinado na r. decisão por ela atacada.

Noutra perspectiva, também não é possível dizer que a ANVISA estaria refém das empresas aéreas para o cumprimento da ordem de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

primeiro grau, já que, no mínimo, ela pode informar as informações recebidas através do TCSV e do DSV.

Logo, mesmo que não seja perfeita, até pela omissão na regulação e coordenação da própria agravante, a liminar impõe um meio que pode ser eficaz no combate da pandemia.

De todo modo, se considerado esse período experimental de medidas, em que ninguém sabe qual o “certo”, até pela falta de tempo para fazer pesquisas acerca, a prudência exige que medidas adicionais sejam tomadas, restringindo as liberdades, em prol do coletivo. Ora, não há nenhuma evidência de ineficácia na argumentação da recorrente e muito menos nenhuma prova colacionada a respeito do assunto em sentido contrário ao defendido pelo MPF.

Por fim, não se pode olvidar, como bem destacado na exordial subscrita pelo d. Procurador da República de Guarulhos/SP, que o próprio Procurador-Geral da agência apresenta a proposta de comunicação da forma que foi imposta pela r. decisão de primeiro grau, isto é, de que a ANVISA *“informe o nome dos viajantes que se enquadrem no art. 7º, § 7º, da citada Portaria Interministerial nº 655, de 23 de junho de 2021: a) diretamente às companhias aéreas, para que sejam impedidos de embarcar em outro voo; b) ao Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS), a fim de serem impedidos de se utilizarem do transporte público terrestre”*. Neste ponto, vale notar que a referida proposta está em id. 58565902, em vídeo que, a partir do minuto 12:38, revela que:

*“Dr. Guilherme, só pra gente poder fechar o encaminhamento: Só pra ver se o Sr. concorda se a gente pode fazer assim: **Em relação às companhias aéreas, a ANVISA, por ter esse contato mais próximo, a ANVISA faz esse contato diretamente junto à equipe, tá... e em relação às empresas de transporte intermunicipal, interestadual e local, a gente manda pro CIEVS, que é um órgão de vigilância do Estado, e aí eles fazem essa comunicação, porque, às vezes, até pra ANVISA é difícil saber qual o local que se deve mandar essa informação que faz o transporte por rodovia, metrô... então eles ficam nessa parte e a***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO
ANVISA com na parte das companhias aéreas. Aí fica mais fácil pra gente poder disseminar com mais facilidade essa informação de quem está em isolamento e quarentena”.

Ora, é nítido que a ANVISA tem como tranquilamente conseguir os dados necessários para auxiliar no combate à pandemia, até mesmo “*por ter esse contato mais próximo*” com as empresas aéreas, até para evitar com que estas tenham seu serviço prejudicado por contaminações. Não custa lembrar, também, que não há objeção alguma das empresas aéreas quanto ao tema.

Logo, não há fundamento razoável para a argumentação da recorrente.

III.4- Da suposição de que a liminar amplia os riscos epidemiológicos,

A recorrente considera que “*impedir o embarque em um voo nacional, além de acarretar transtornos ao viajante e às empresas aeroportuárias, não acrescenta em segurança sanitária no atual cenário, uma vez que o viajante estará totalmente livre para se deslocar por veículos terrestres ou aquaviários até o seu destino final*”, os quais seriam mais transmissíveis da doença.

A alegação não procede. Aliás, a situação só ampliará os riscos epidemiológicos, caso a ANVISA permaneça sem regular a situação. Atualmente, existe a testagem em massa até em supermercados privados e nem por isso há a comprovação de que esses empreendimentos estão ampliando os riscos epidemiológicos. Ora, como é possível que a ANVISA não estabeleça um esquema seguro de testagem de passageiros, ainda mais com a colaboração de diversos atores da sociedade civil (como disposto no item III.1)? Novamente, a resposta para esse problema é simples: regulação,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

isto é, a ANVISA precisa deixar de se omitir perante as suas obrigações. Ora, a liminar atacada pela ANVISA não amplia os riscos epidemiológicos, mas a falta de regulação no sentido de conter o vírus sim.

III.5- Da alegação de “inviabilidades técnicas para o cumprimento da decisão”,

Nesse tópico, basicamente, a agravante reitera que “*não dispõe de um sistema que permita acesso a dados dos viajantes*”, reiterando o terceiro argumento, logo, como visto, o argumento não procede, considerando que a recorrente pode informar as informações recebidas através do TCSV e do DSV, como normalmente faz sobre outras questões sanitárias, bem como que não há nenhum impeditivo pelos demais atores da sociedade civil já citados anteriormente.

III.6- Da ausência de incompatibilidade da liminar “com os demais normativos que estabelecem os protocolos a serem observados no combate à pandemia do Sars-Cov-2”,

Aqui, a agravante também reforça a ideia do primeiro argumento (item III.1), visto que menciona que “*caberia ao Ministro da Saúde, em ato específico de sua competência, desde que mediante articulação prévia com a ANAC, impor a restrição de embarque de viajantes em conexão*”, porém, na mesma linha daquele tópico relembramos que os artigos 2º e 7º, da Lei nº 9.782/1999, assim como os arts. 7º e 9º da Portaria nº 655/2021, não trazem qualquer incompatibilidade na atuação da ANVISA para auxiliar e implementar barreiras sanitárias ou promover qualquer tipo de comunicação com o fito de preservar a saúde do povo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

III.7 Da ausência de “prejuízos às políticas sanitárias em curso e da submissão dos viajantes à possibilidade de situações degradantes e violadoras da dignidade da pessoa humana”.

Neste tópico, a ANVISA se insurge sobre dois pontos: as políticas sanitárias e condições do viajante.

Quanto às políticas sanitárias, a recorrente discorre que, como a variante delta já está espalhada em outros países, “do ponto de vista da análise de risco, o envio de uma lista de passageiros provenientes de Índia, Reino Unido, Irlanda e África do Sul não guarda relação com a mitigação do real risco epidemiológico no contexto atual”, por considerar que “a medida judicial em questão sequer é coerente com o cenário epidemiológico mundial atual e tira o foco de atuação da Anvisa, de forma inconsequente, do real risco epidemiológico” e, manter a medida, torna “caótica a atuação da Anvisa em um cenário de aumento de circulação de viajantes nos aeroportos, majora os riscos de transmissão e de propagação de novas variantes”. Isso, em tese, pode comprometer o funcionamento da agência, diante da “capacidade reduzida da agência” em face do “pequeno contingente”.

Contudo, como visto no arcabouço trazido desde o primeiro tópico, o ordenamento brasileiro determina a restrição de pessoas provenientes daqueles países, assim como demais países fazem. Aliás, não cabe à ANVISA a discussão de se é para cumprir ou não a lei, se a lei vai ter efetividade ou não. Ora, a lei foi fixada e deve ser cumprida.

Ademais, não é razoável dizer que o órgão nacional responsável por toda a política sanitária nacional, que tem um orçamento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

previsto de 1 bilhão de reais para o ano de 2021², tem “capacidade reduzida” ou “pequeno contingente”, mesmo porque a própria agência pode criar normas contando com o auxílio de demais atores da sociedade civil e, assim, ampliar de sobremaneira sua capacidade de execução de políticas públicas.

Quanto às situações degradantes, a ANVISA aduz que, devido à falta de regulação sobre o tema pelo Ministério da Saúde, a situação promovida pela liminar deixa os viajantes em condições indignas, já que não há nenhum auxílio estatal para tais viajantes, nem mesmo norma que os informem que eles são os responsáveis pelo custeio da quarentena.

Como exaustivamente mencionado, o Ministério da Saúde já regulou a matéria e existem diversas leis que exigem medidas da ANVISA no que diz respeito à imposição barreiras sanitárias.

Embora se tenha notícia de que viajantes dormiram em aeroportos ou coisas do gênero, basta que a ANVISA deixe de omitir e regule a forma de barreira sanitária nos aeroportos para que esse tipo situação sequer ocorra no Brasil. Por exemplo, vejamos o Reino Unido, um dos que fazem parte da questão, onde os viajantes devem reservar a estadia antecipadamente um hotel autorizado pelo governo para passar a quarentena até mesmo para viajar. O valor cobrado pela estadia já inclui transporte, hotel e teste para a averiguação da doença³. Nessa perspectiva, é oportuno mencionar que a ANVISA pode criar uma barreira sanitária que exijam cuidados antes mesmo da pessoa viajar.

² <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/36212-agencia-nacional-de-vigilancia-sanitaria>. Acesso em 02/09/2021.

³ <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/15/quarentena-obrigatoria-em-hotel-a-r-13-mil-as-novas-regras-para-quem-chega-ao-reino-unido.ghtml> . Acesso em 02/09/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

III.8 Da alegação de que é necessária a atuação de demais atores da sociedade civil

Insiste a recorrente que as obrigações que lhe foram impostas pela medida não dependem dela, mas da atuação conjunta de vários atores da sociedade social.

Ainda, entende que a ACP busca a utilização do judiciário para substituir a análise dos Ministros impostas pela Lei n. 13.979/2019, com a criação de mecanismos não atribuídos à Anvisa para impedir a disseminação do vírus, em afronta à separação de poderes.

No primeiro ponto, vê-se que, como mencionado anteriormente, a atuação imposta à ANVISA não exclui a atuação de outros atores da sociedade civil. Tanto é assim que foram realizadas reuniões realizadas entre o MPF e outros atores da sociedade civil. O MPF buscou saber o que poderia ser feito com cada um desses agentes e se dispôs auxiliar a coordenação entre os envolvidos. Entretanto, apenas a ANVISA deixa de cumprir papel fundamental, que lhe é exigido, com a regulamentação e a imposição de barreiras sanitárias no aeroporto.

No segundo ponto, também já discutido, o judiciário não está usurpando qualquer análise dos ministros impostas pela Lei. 13.979/2019; pelo contrário, está apenas buscando uma solução para prevenir a saúde da população e a disseminação da pandemia, até porque, como visto, o grande problema em questão está no fato de que a ANVISA se nega a implementar uma barreira sanitária, por ausência de regulação própria, como também se nega a comunicar às empresas aéreas as informações que obteve sobre a doença COVID-19, em seus formulários de entrada de viajantes no país.

Dentro dessa conjuntura, é notória a improcedência da argumentação suscitada pela recorrente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

III.9 Da necessidade de proporcionalidade da multa imposta

A ANVISA aduz que não há necessidade de imposição de multa, já que não há motivo para se estimular o cumprimento da medida para evitar o prejuízo advindo da desobediência ao comando judicial, em razão da existência de sanções no ordenamento para tanto. Ainda, acredita que o valor da multa estipulado foi desproporcional.

Novamente, sem razão.

O d. Juízo a quo seguiu os ditames da Lei 7.347/85, com base nos arts. 11 e 12⁴, sendo irrelevante que existam outras sanções para compelir o réu ao cumprimento na obrigação, mesmo porque a imposição de multa, por óbvio, visa ter um efeito adicional o cumprimento da obrigação.

Por outro lado, considerando o orçamento da ANVISA, que prevê uma despesa de quase 1 bilhão de reais para o ano de 2021⁵, assim como o valor da própria causa (50 milhões de reais) e a seriedade do assunto em questão, é certo que o valor fixado de 100 mil reais é adequado e proporcional.

⁴ Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

⁵ <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/36212-agencia-nacional-de-vigilancia-sanitaria>. Acesso em 02/09/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Ademais, não podemos olvidar que, em momento posterior, o juízo pode, em face do prazo levado pela ANIVISA na implementação das medidas, avaliar se o cumprimento das obrigações foi satisfatório, ensejando a diminuição ou até mesmo a exclusão da multa. Logo, não há razão alguma na irresignação.

IV- A liminar concedida em 1º grau e a suspensão de seus efeitos por este e. TRF3.

A r. liminar concedida possui o seguinte teor:

“Pretende o autor seja determinado à ré a realização de testagem de todo viajante, bem como a comunicação do respectivo nome e qualificação às companhias aéreas, inclusive se assintomático, que se enquadre no art. 7º, §7º da Portaria Interministerial nº 655/2021, dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde.

Sustenta que o mencionado ato normativo estabelece a quarentena de 14 (quatorze) dias aos viajantes que tenham origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República da África do Sul e República da Índia, todavia, não houve nenhuma iniciativa da autarquia federal com o escopo de concretização das medidas de segurança a serem implementadas.

A Portaria Interministerial nº 655/2021, dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, assim dispõe:

(...)

O ato normativo em comento visa a prevenção e redução de riscos de contaminação e disseminação decorrentes do impacto epidemiológico que as novas variantes do coronavírus (covid-19) identificadas no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, na República da África do Sul e na República da Índia podem causar no Brasil, mediante a adoção de medidas de restrição excepcional e temporária de entrada no país, aos viajantes estrangeiros e brasileiros.

Extrai-se da norma do art. 7º, §7º da citada Portaria que, aos viajantes com origem ou histórico de passagem pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República da África do Sul e República da Índia é **obrigatória** a permanência em **quarentena** por quatorze dias, **ao ingressar no território brasileiro**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Nesse sentido, ao contrário do alegado pela ANVISA, **não há que se falar em ausência de competência legal** para normatizar medidas de prevenção, tais como a restrição de locomoção de pessoas e critérios para aplicação de medidas de quarentena.

Com efeito, a previsão legal de adoção de medidas de restrição de locomoção de pessoas e de quarentena foi estabelecida pela **Lei nº 13.979/20**:

(...)

Ademais, consoante se depreende do §6º e §6º-B, inciso I da mencionada Lei, as medidas de restrição de locomoção devem ser disciplinadas por ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, **precedidas de recomendação técnica e fundamentada da ANVISA**. Sobreveio a Portaria Interministerial nº 655/2021, **editada com prévia recomendação da ANVISA**, regulamentando as medidas de restrição de locomoção, de modo que, já havendo a determinação legal de cumprimento de **quarentena** prevista no art. 7º, §7º da mencionada Portaria, **cabe à agência reguladora somente viabilizar o cumprimento de tal determinação dentro do âmbito de sua competência, mediante a implementação de procedimentos para operacionalização e efetivação das medidas estabelecidas, as quais, frise-se, foram editadas com base em prévia recomendação técnica da própria ANVISA**.

Em outros termos, **a medida de restrição de locomoção consistente na quarentena já foi legalmente determinada pela Portaria Conjunta**, não se tratando aqui de competência da ANVISA para estabelecer medidas restritivas de locomoção, mas sim para **operacionalizar, executar o ato normativo já editado pelas autoridades competentes**.

De fato, a própria Portaria Interministerial nº 655/2021 prevê que os **órgãos reguladores podem editar orientações complementares**, a fim de dar efetividade à Portaria:

(...)

Relevante destacar que a ANVISA possui **independência administrativa para o exercício de suas atribuições**, sendo que a Lei nº 9.782/1999 assim estabelece:

(...)

Depreende-se das normas supracitadas que compete à ANVISA editar atos complementares para efetivação do cumprimento de suas atribuições, dentro do âmbito de sua competência, sendo que, **em se tratando de aeroportos, cabe à ANVISA as atividades de vigilância epidemiológica**. Assim, **não há qualquer embasamento legal que ampare a negativa da ré em transmitir os dados dos viajantes que deverão permanecer em quarentena às companhias aéreas**, muito pelo contrário, tanto a Lei instituidora da agência reguladora, quanto a Portaria Interministerial nº 655/2021 são expressas em afirmar a competência da ANVISA para editar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

atos complementares, com a finalidade de promover a **operacionalização e efetivação das atividades de sua atribuição**.

Desta forma, tem-se que a comunicação às empresas aéreas dos dados dos viajantes em quarentena consiste em **mera execução** da norma já prevista na Portaria Interministerial nº 655/2021, de forma a se atingir o escopo jurídico, que consiste em evitar ou reduzir a disseminação das novas variantes do Covid-19 dentro do território nacional.

Ressalte-se que para ingressar em território brasileiro, deve o viajante de procedência internacional apresentar o **teste RT-PCR e Declaração de Saúde do Viajante – DSV**, de modo que **não se mostra razoável** que a ANVISA, mesmo possuindo todas as informações necessárias à identificação do viajante que deverá cumprir se negue a fornecê-las à **quarentena** companhias aéreas, **em total dissonância ao escopo do ato normativo em comento**, e esquivando-se de sua responsabilidade como autarquia federal responsável pelas **atividades de vigilância epidemiológica** em aeroportos na redução da disseminação do vírus pelo país.

O sentido da referida norma é evitar a disseminação das variantes do coronavírus no país, tanto é que estão proibidos voos com origem ou passagem naqueles países considerados de risco com destino ao Brasil, admitindo-se o ingresso no país somente dos viajantes enquadrados nas exceções do art. 3º, que estão sujeitos à indigitada quarentena, de modo que **devem ser adotadas medidas necessárias para que se evitem burlas à quarentena, sendo inadmissível que o viajante em quarentena determinada por lei e, a que ele próprio previamente se comprometeu a cumprir, consiga embarcar em outro voo doméstico dentro da área de atuação de vigilância epidemiológica da agência reguladora ré, sem qualquer impedimento**.

Com efeito, por corolário lógico, o viajante que se encontra submetido à quarentena não pode embarcar em aeronave, sendo que o envio de informações desses viajantes às empresas aéreas é **essencial** para se evitar o **deslocamento aéreo** dessas pessoas colocando em risco a **saúde e a vida coletiva**. Neste ponto, não se pode olvidar do primeiro caso no Brasil de infecção da variante indiana do novo coronavírus confirmado em um morador do município de Campos dos Goytacazes, no Estado do Rio de Janeiro, amplamente divulgado.

Em tal caso, **o viajante brasileiro procedente da Índia** ao desembarcar em Guarulhos, foi identificado e abordado pelas autoridades sanitárias, às quais teria declarado o local em que cumpriria a quarentena em São Paulo, todavia, mesmo assim, conseguiu embarcar ao Estado do Rio de Janeiro por meio de transporte aéreo, localidade em que recebeu o resultado positivo de Covid-19, fatos confirmados pela ré em manifestação prévia apresentada nestes autos.

Percebe-se, assim, que, mesmo estando obrigado a cumprir quarentena, **o passageiro teve livre acesso ao transporte aéreo nacional**, correndo o risco de disseminar a variante indiana aos demais passageiros e tripulantes da aeronave, o que não teria ocorrido, caso houvesse a comunicação de sua condição de **quarentenado às companhias aéreas**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Destaco que é **descabida** a alegação da ré de que a quarentena poderia ser cumprida em localidade distinta da do desembarque.

A quarentena é definida legalmente como **restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes**, a fim de evitar contaminação ou propagação do coronavírus:

(...)

Deste modo, que uma pessoa em cumprimento **não se mostra possível** de quarentena, determinada por lei, possa livremente embarcar em aeronave com vários passageiros e tripulação a bordo.

De fato, **tal raciocínio iria totalmente contra o escopo da norma**, uma vez que se permitiria o trânsito livre de pessoa possivelmente infectada disseminando o vírus até que ela finalmente optasse por uma localidade para cumprir a quarentena.

Além disso, a própria norma do art. 7º, §7º da Portaria Conjunta em tela determina **expressamente** que a quarentena deve ser realizada **ao ingressar no território brasileiro**:

(...)

Destarte, o envio de informações dos viajantes sujeitos à quarentena às empresas aéreas consiste em medida que visa o **atendimento do interesse público e a proteção de toda a coletividade**, além de se revelar em medida **adequada, razoável e proporcional** às atribuições e competências legais da ANVISA, não trazendo ao órgão regulador qualquer ônus financeiro significativo para a sua implementação.

Tanto é assim que, em reunião realizada no âmbito do inquérito civil promovida pelo MPF (doc. 45), **os representantes da ANVISA propuseram fornecer a lista de viajantes em quarentena às companhias aéreas**, já que teria **maior proximidade com referidas empresas**, admitindo, ainda, que tal medida é de grande importância para reduzir a disseminação do vírus.

Portanto, deve a ANVISA realizar a comunicação às companhias aéreas informando o nome e qualificação dos viajantes, ainda que assintomáticos, que se enquadrem no art. 7º, §7º da Portaria Interministerial nº 655/2021, para que sejam impedidos de embarcar em outro voo.

Quanto ao pleito de realização de **testagem** dos viajantes, a Portaria Interministerial nº 655/2021 **somente estabelece a obrigatoriedade** de apresentação de documento comprobatório de realização de **teste laboratorial RT-PCR** quando do **embarque** do viajante de procedência internacional, brasileiro ou estrangeiro, ao Brasil, não havendo nenhuma determinação no referido ato normativo de que seja realizada a testagem compulsória dos viajantes, nem mesmo aqueles enquadrados no art. 7º, §7º, no momento do desembarque:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO
(...)

Ademais, a realização de testagem de todos os viajantes no momento do desembarque configura-se em medida **desproporcional**, haja vista a **prévia e obrigatória testagem quando do embarque**, bem como a **compulsoriedade** do cumprimento de **quarentena** ao ingressar no **território brasileiro**, sendo que esta consiste em medida até mais **abrangente** do que o teste rápido realizado no aeroporto.

Destaco, ainda, que a implementação de eventual barreira sanitária na área restrita do aeroporto, certamente ocasionaria diminuição na velocidade do embarque ou desembarque, causando **aglomerações** de passageiros e **aumentando o risco de proliferação do vírus**, o que é frontalmente contrária à pública e notória recomendação de **distanciamento social** promovida tanto pela Organização Mundial da Saúde, quanto pelo Ministério da Saúde.

Dessa forma, ao menos neste primeiro exame, tenho como adequada, razoável e proporcional apenas a determinação de que a ré informe às companhias aéreas o nome e a qualificação dos viajantes submetidos à quarentena, medida essa que decorre logicamente da determinação de obrigatoriedade de cumprimento de quarentena prevista no art. 7º, §7º, da Portaria Interministerial nº 655/2021.

Quanto ao perigo da demora, evidencia-se na elevada possibilidade de risco à saúde de toda a população do Brasil, em decorrência da disseminação da variante *delta* (cepa indiana) do Covid-19, que, segundo estudos científicos (docs. 05 e 12), possui carga viral pelo menos 1000 vezes maiores do que aquelas de outras linhagens, com alta taxa de transmissibilidade, ressaltando-se que o Aeroporto Internacional de São Paulo em Guarulhos é responsável por quase a totalidade dos voos internacionais do país.

Ante o exposto, para **DEFIRO EM PARTE A TUTELA DE URGÊNCIA** determinar à ré que comunique às companhias aéreas o nome e a qualificação dos viajantes, inclusive dos assintomáticos, enquadrados no art. 7º, §7º da Portaria Interministerial nº 655/2021 dos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, no prazo até o momento do desembarque do viajante em território nacional, devendo tal comunicação ser realizada pelo meio mais célere e eficaz possível, observados o necessário sigilo e o adequado tratamento dos dados fornecidos.

Comino multa pecuniária diária à base de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em caso de descumprimento, o que faço com base nos artigos 11 e 12, §2º, da Lei nº 7.347/85.”

Por sua vez, este e. TRF3, ao suspender a predita decisão entendeu que:

“Todavia, a medida imposta na r. decisão acarreta a impossibilidade do passageiro seguir para o seu domicílio, por transporte coletivo aéreo, a fim



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

de cumprir a quarentena, causando vulnerabilidade ao viajante, que não tem um plano de acolhimento, e majoração dos riscos de transmissão do “SARS-CoV-2” nos aeroportos.

O artigo 3º da Portaria nº 356 do Ministério da Saúde, de 11 de março de 2020, determina que a medida de isolamento prescrita por ato médico deverá ser efetuada, preferencialmente, em domicílio, por um prazo máximo de 14 (quatorze) dias, podendo se estender por até igual período, conforme resultado laboratorial que comprove o risco de transmissão.

Observa-se a gravidade na proibição dos viajantes se deslocarem, por meio aéreo, até o seu domicílio, podendo ocasionar a permanência dos passageiros na infraestrutura aeroportuária, por 14 (quatorze) dias, necessitando de alimentação, restrições de acessos, sanitários apropriados, dentre outros.

Como bem asseverou a agravante, *“não é difícil imaginar que pode acontecer em Guarulhos situação semelhante a dos brasileiros que, impedidos de retornar ao Brasil no início da pandemia, tiveram que dormir nos aeroportos ao redor do mundo, higienizando-se precariamente e alimentando-se às custas do auxílio e bondade de outras pessoas”*.

O Supremo Tribunal Federal, na Suspensão de Tutela Provisória n. 173/MA, atestou que as medidas ao combate da pandemia não podem ser tomadas isoladamente, dissociadas de ações coordenadas pela ANVISA, permitindo a implantação de barreiras sanitárias em aeroportos e desconsiderando a competência federal para administrar esses locais.

A esse respeito, oportuno transcrever o voto do eminente Ministro Dias Toffoli, na Suspensão de Tutela Provisória n. 173/MA:

(...)

De fato, a gravidade da pandemia por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados.

As consequências práticas da r. decisão, sem a atuação colaborativa e coordenada dos demais entes de governo e órgãos competentes, têm o condão de colocar os viajantes em situação de vulnerabilidade e majorar os riscos de transmissão do “SARS-CoV-2” nas dependências dos aeroportos e nos outros meios de transporte, diante da impossibilidade de embarcar no voo.

Isto é, em razão da proibição de se locomover por meio aéreo, a medida imposta potencializa o risco de transmissão do “SARS-CoV-2” nos transportes coletivos terrestres ou aquaviários, que carecem de maiores controles sanitários, considerando o atual cenário epidemiológico brasileiro.

Nesse panorama, o transporte coletivo aéreo confere maior proteção ao passageiro do que o transporte terrestre, tendo em vista que há protocolos adotados mundialmente, tais como: utilização de máscaras pelos viajantes e tripulação, higienização das instalações e aeronaves, bem como uso do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

filtro HEPA (“High Efficiency Particulate Air Filter”) pelo sistema de climatização das aeronaves.

Ressalta-se que o Conselho Nacional de Justiça publicou a Recomendação nº 92, em 29 de março de 2021, que orienta os magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuem na pandemia da Covid-19 de forma a fortalecer o sistema brasileiro de saúde e a preservar a vida.

De acordo com a Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça, deve-se considerar que as decisões judiciais de urgência acabam, por vezes, impondo obrigações às autoridades de saúde de impossível cumprimento em curto prazo, em virtude da escassez de recursos humanos, de instalações, de equipamentos e de insumos para o enfrentamento à pandemia da Covid-19.

Convém trazer à baila a Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça:

(...)

À luz da Recomendação nº 92 do Conselho Nacional de Justiça e diante das alegações apresentadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em um juízo de cognição sumária, constato a gravidade e as consequência práticas que a medida imposta na r. decisão enseja.

Sobreleva consignar que, neste momento do processo, os fatos narrados devem ser analisados com moderação. Somente posteriormente poderá haver o juízo definitivo, tendo em vista que reclama uma cognição exauriente por parte do órgão julgador.

Ante todo o exposto, concedo liminarmente a antecipação de tutela recursal, consoante o art. 1.019, I, do Código de Processo Civil, para determinar a suspensão imediata da decisão agravada, no bojo da ação civil pública n. 5006631-88.2021.4.03.6119, em trâmite na 2ª Vara Federal de Guarulhos/SP.

Em suma, a grande preocupação deste e. TRF3 é que, com a manutenção da liminar concedida em 1º grau, o viajante pode ficar em condições precárias. Trata-se de uma preocupação nobre, entretanto, ínfima diante dos danos sociais que podem ser causados, ainda mais quando é certo que toda essa possibilidade de prejuízo ao viajante decorre da ausência de regulamentação pelo órgão competente para tanto, no caso a ANVISA. Se a ANVISA estivesse realmente preocupada com a situação do viajante, ela complementaria as disposições traçadas do Ministério da Saúde, criando norma que estabelecesse: a forma de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

como se daria a quarentena nos aeroportos ou a forma de transporte para o domicílio do viajante; a forma de fiscalização do viajante em seu domicílio; a forma com que seria custeada eventual hospedagem do viajante; enfim, as mais diversas formas de regulação mínimas para evitar o contato do viajante dos citados locais com o povo no país.

Ora, embora exista uma preocupação com o indivíduo e seus direitos fundamentais, no atual cenário, considerando a velocidade de transmissão da variante delta, a medida mais prudente é fazer com que o viajante vindo das localidades especificadas em lei não tenha contato com outras pessoas que estão no país, ainda que ele seja impedido de ser transportado por qualquer via.

Na verdade, considerando a omissão regulamentar da ANVISA, deveria ser realizado um esquema de transporte independente desses viajantes, quiçá até uma parceria público privada de transporte coletivo para transportar os indivíduos de risco, mesmo que estes venham a pagar por suas despesas. Aliás, considerando o resto do mundo, é o que acontece em sua grande maioria. Vejamos, por exemplo, que o Reino Unido, um dos que fazem parte da questão, onde os viajantes devem reservar a estadia antecipadamente um hotel autorizado pelo governo para passar a quarentena. O valor cobrado pela estadia já inclui transporte, hotel e teste para a averiguação da doença⁶. Já passou da hora da ANVISA regulamentar a situação! Ora, antes mesmo da variante delta chegar ao país⁷, os Ministros de Estado Chefe Da Casa Civil Da Presidência Da República, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde editaram, em junho de 2021, a Portaria

⁶ <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/15/quarentena-obrigatoria-em-hotel-a-r-13-mil-as-novas-regras-para-quem-chega-ao-reino-unido.ghtml> . Acesso em 02/09/2021.

⁷ Por exemplo, <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/estado-de-sp-e-cidade-do-rj-confirmam-transmissao-comunitaria-da-variante-delta/> . Acesso em 02/09/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO

Interministerial nº 655/2021, que dá poderes regulamentares para a ANVISA, como visto.

Desse modo, não há qualquer justificativa para a adequação da ANVISA aos ditames da liminar concedida em primeiro grau, sobretudo porque ela pode regulamentar toda a situação, inclusive de modo a atender a comunicação de pessoas de risco às companhias aéreas, ou mesmo, pode complementar as normas de quarenta, criando um sistema peculiar próprio e adequado às suas citadas dificuldades operacionais.

Logo, ressaltamos que o caso, sem sombra de dúvidas preenche os requisitos do art. 300 do CPC, com a evidência da “probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”.

A probabilidade do direito salta aos olhos sobre tudo que foi combatido contra a argumentação da recorrente, principalmente para proteger a coletividade.

Por outro lado, o perigo da demora está presente dadas as circunstâncias que representam elevado risco à saúde de toda população do Brasil, país que, atualmente, é um dos recordistas mundiais no número de mortes diárias de Covid-19, mesmo sem a prevalência da “nova” variante delta.

Ainda, cumpre dizer que se trata de medida salutar, uma vez que a situação é urgente, enquanto, mesmo que a medida liminar não seja a mais correta, é a mais relevante em face apenas do prejuízo financeiro da agência na disponibilização de pessoal para fazer a devida fiscalização.

IV - DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público Federal, requer seja o presente recurso de agravo de instrumento desprovido,**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO
com a validação integral da r. decisão proferida em primeiro grau,
promovendo-se a sua eficácia de imediato.

São Paulo, 03 de setembro de 2021

DENISE NEVES ABADE
PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA