

## SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA 172 BAHIA

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **ESTADO DA BAHIA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**  
**REQDO.(A/S)** : **CORREGEDORA REGIONAL DA JUSTIÇA FEDERAL DA 1ª REGIÃO, NO EXERCÍCIO DO PLANTÃO JUDICIAL**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

### DECISÃO:

Vistos.

Cuida-se de suspensão de tutela provisória proposta pelo ESTADO DA BAHIA, com o objetivo de sustar os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1), nos autos do Agravo de Instrumento nº 1007927-34.2020.4.01.0000, mediante a qual suspendeu os efeitos da liminar deferida no Processo nº 1012486-28.2020.4.01.3300, que possibilitava a adoção de providências de controle sanitário por órgão da Secretaria de Saúde estadual em área de circulação restrita de aeroportos situados no Estado da Bahia, bem como em aeronaves advindas de locais afetados pela pandemia de COVID-19.

Narra-se que foi editado o Decreto estadual nº 19.549/2020, mediante o qual foi declarada situação de emergência no Estado da Bahia em decorrência da pandemia do COVID-19, tendo sido determinado o fechamento do comércio e a adoção de medidas de distanciamento social, bem como a requisição de nosocômio para tratamento de pessoas infectadas.

A parte requerente informa que, visando a adoção de medidas de controle da disseminação da doença, em 18/3/2020,

“a Diretoria de Vigilância Sanitária da Bahia (Divisa), órgão da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, reuniu-se com a ANVISA e a administração do Aeroporto de Salvador, a

## STP 172 / BA

fim de estabelecer a melhor estratégia para implantar uma barreira sanitária e inspecionar vôos (sic) nacionais vindos de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como vôos (sic) internacionais.”

Notícia que o projeto de inspeção sanitária do Governo do Estado da Bahia nos aeroportos foi rejeitado pelo Governo Federal, o que deu ensejo ao ajuizamento da Tutela Cautelar Antecedente nº 1012486-28.2020.4.01.3300 em desfavor da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Defende que a posição adotada pelo Governo Federal, bem como a decisão do TJBA ora impugnada, vão de encontro ao interesse público primário, que recomenda, no atual cenário, a “maior cooperação possível” entre órgãos federais e estaduais de saúde no combate à pandemia, a fim de se concretizar a diretriz enunciada no art. 196 da Constituição Federal.

Pondera que a ação sanitária proposta pelo Estado da Bahia está compreendida na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para empregar medidas e programas voltados à proteção da saúde da população (CF/88, art. 23, II), em consonância com o entendimento proferido pelo Min. **Marco Aurélio** na ADI nº 6.341/DF.

Requer que sejam suspensos os efeitos da decisão do TJBA no AI nº 1007927-34.2020.4.01.0000, restabelecendo-se a eficácia da decisão de primeira instância no Processo nº 1012486-28.2020.4.01.3300, a fim de viabilizara inspeção, por servidores estaduais, de passageiros, aeronaves e equipamentos em área restrita de aeroportos situados no Estado da Bahia.

A ANVISA, parte interessada, requer o não conhecimento da presente suspensão de tutela antecipada, por entender que o pedido constitui “subversão à sistemática de suspensão de segurança”, porquanto visa não um provimento de contracautela, mas a concessão de liminar em favor do Estado da Bahia, a qual fora negada pela Corte de Justiça Estadual no processo de referência. Em suas razões, defende que:

“A suspensão de liminar não pode servir como ferramenta

## STP 172 / BA

do restabelecimento do efeito suspensivo revogado. O artigo 4º da Lei 8.437/92 e o artigo 297 do RISTF pressupõem o deferimento de liminar ou tutela antecipada contra o poder público e, não, um cenário de ausência de provimento liminar.

[...]

Assim, o que o Estado da Bahia reclama é a atribuição de efeito ativo à medida, em evidente subversão à sistemática de suspensão de segurança. Deseja restabelecer a liminar que foi cassada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ou mais precisamente, obter, por via transversa, uma medida liminar.

A suspensão de liminar, contudo, não se presta a tal finalidade. Entender de outro modo significa conferir verdadeira natureza recursal à medida, que passaria a ser usada pelo Poder Público em toda e qualquer situação na qual sua pretensão fosse rejeitada.”

Como pedido sucessivo, requer que seja indeferido o pedido de suspensão, por ausência de risco de lesão à saúde pública, uma vez que não há “óbice à fiscalização sanitária estadual em área não restrita”, a teor da Nota Técnica 30/2020, bem como porque, além da inadequação da medida sanitária proposta (aferição da temperatura de pessoas) para detecção de pessoas contaminadas com a COVID-19, a medida proposta é ineficaz para o fim proposto, devido ao estado de transmissão comunitária da doença no país.

No ponto, pondera que

“os scanners térmicos não conseguem identificar infecções pré-sintomáticas e infecções afebris, assim como, mais especificamente quanto à situação fática em comento, detecção de febre está longe de significar que a pessoa esteja acometida pela COVID-19.”

Defende, ainda, que as áreas de acesso restrito de aeroportos são reduzidas e, portanto, a implementação de barreira sanitária nesses locais representa risco de aglomeração, o que vai de encontro i) às

## STP 172 / BA

recomendações de organizações de saúde e especialistas e ii) às políticas públicas de distanciamento social que vêm sendo adotadas .

Aduz que a viabilização da medida de controle sanitário pelo Estado da Bahia mediante decisão judicial constitui risco à ordem administrativa, porquanto inviabiliza a adoção de “política nacional uniforme e coordenada para enfrentamento do COVID-19”, interferindo do exercício do poder de polícia adequadamente exercido pela ANVISA nas áreas de acesso restrito de aeroportos situados em território baiano.

Nesse tocante, argumenta que:

“[...] no âmbito da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, a Lei Orgânica da Saúde apresenta regra especial, conferindo diretamente à União, além da competência para normatizar tais situações, a atribuição de executar as ações e os serviços públicos de vigilância sanitária (art. 16, inciso VII) Aos demais entes federativos cabe, apenas, ações e serviços complementares (‘colaborar com a União’), nos termos do art. 17, inciso XIII, e do art. 18, inciso IX, ambos da Lei nº 8.080/1990.

Do mesmo modo, a Lei nº 9.782/1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, apresenta disposições normativas específicas relativas à competência da União e, especialmente, da ANVISA, para atuação em portos, aeroportos e fronteiras.

O art. 2º da referida lei estabeleceu expressamente a competência da União, no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, para exercer a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, cabendo aos demais entes uma atribuição supletiva.

Em seguida, a Lei nº 9.782/1999 engloba, expressamente, dentre as finalidades institucionais da ANVISA, a de promover a proteção da saúde da população, por intermédio, inclusive, do controle de portos, aeroportos e fronteiras (art. 6º), bem como dá à ANVISA a competência de proceder à implementação e à execução das atividades de vigilância epidemiológica e de

## STP 172 / BA

controle de vetores relativas a portos, aeroportos e fronteiras, sob orientação técnica e normativa do Ministério da Saúde (art. 7º, §3º).”

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela concessão do pedido de suspensão, em parecer assim ementado:

“SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PANDEMIA. CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19). BARREIRAS SANITÁRIAS. ÁREAS RESTRITAS DE AEROPORTOS E INTERIOR DE AERONAVES. REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL. OMISSÃO DA UNIÃO. RISCO À SAÚDE. DEFERIMENTO.

1. Pedido de suspensão de tutela provisória contra decisão do TRF da 1ª Região que suspendeu os efeitos da medida liminar concedida pelo juízo de primeiro grau - que permitira ao Estado da Bahia realizar o controle sanitário nas áreas restritas dos aeroportos baianos e dentro das aeronaves em voos oriundos de áreas onde há casos de contaminação do coronavírus.

2. Tratando-se de decisão proferida em única ou última instância contra o Poder Público, ainda que suspendendo liminar por ele requerida, cabível é o manejo do instituto da suspensão de tutela provisória para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

3. Como a competência em matéria de saúde é concorrente, havendo omissão da União em promover a sua proteção de forma suficiente, o Estado-membro possui legitimidade para adotar as medidas necessárias à promovê-la.

– Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão de tutela provisória.”

É o relatório.

**Decido.**

## STP 172 / BA

Entendo que o debate instaurado na ação originária está fundado em matéria de natureza constitucional atinente ao princípio da cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “cuidar da saúde” (CF/88, art. 23, II).

A controvérsia em discussão nestes autos deriva do ajuizamento da Tutela Cautelar Antecedente nº 1012486-28.2020.4.01.3300 pelo Estado da Bahia em face da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), ante a negativa de autorização para que agentes sanitários estaduais ingressem em área restrita de aeroportos situados no território baiano para fins de aferição de temperatura de passageiros e inspeção de equipamentos e aeronaves provenientes de cidades ou países atingidos pelo COVID-19.

O provimento liminar deferido em primeira instância foi reformado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, acolhendo manifestação do órgão técnico federal no sentido da ausência de recomendação da Organização Mundial da Saúde ou do Ministério da Saúde quanto à adoção da medida proposta pelo ente estadual, da ineficácia e/ou imprecisão da aferição de temperatura como meio de detecção de pessoas contaminadas pelo novo coronavírus e da existência de normas e orientações editadas pelo Governo Federal para fins de coordenação e uniformização de ações de controle sanitário em portos, aeroportos e áreas de fronteira.

Em preliminar, a ANVISA defende o não conhecimento do pedido de suspensão, por figurar o Estado da Bahia no polo ativo do processo em referência nos autos (Tutela Cautelar Antecedente nº 1012486-28.2020.4.01.3300), tendo se valido do presente instituto com subversão de sua finalidade de contracautela.

A meu ver, a interpretação literal da norma para extrair a obrigatoriedade de o poder público figurar no polo passivo do processo principal para se admitir o instituto - do trecho “execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público” (caput do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, grifei) - não alcança a finalidade do estatuto da contracautela, comportando relativização quando, figurando o poder público no polo

## STP 172 / BA

ativo da demanda principal, o pedido de suspensão vem fundado na defesa da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas (v.g. SL nº 172/PR, Rel. Min. **Ellen Gracie** (Presidente), DJ de 18/6/2007).

O Estado da Bahia propõe o pedido de suspensão por alegado risco de lesão à saúde pública decorrente do óbice à sua atuação em programa de combate à pandemia do COVID-19 em aeroportos situados em seu território, aventado com o objetivo de complementar as ações do governo federal.

Com razão a parte requerente quando defende a comunhão de forças para que sejam superados os desafios impostos com o surgimento do novo agente do coronavírus, em dezembro de 2019, cujo primeiro caso de infecção humana no Brasil foi confirmado no final de fevereiro de 2020.

Entretanto, a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todos 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.

A proposição do Estado da Bahia (instalação de barreira sanitária em área restrita de aeroportos, para aferição da temperatura de passageiros que chegam de locais mais afetados pela COVID-19) é contestada pela ANVISA, órgão técnico, por entender que, além da ineficácia ou imprecisão da medida para identificação de pessoas contaminadas, sua execução nas áreas de acesso restrito de aeroportos tem o potencial de gerar aglomeração de pessoas.

Informa, dessa perspectiva, que editou a Nota Técnica nº 30/2020, com diretrizes uniformes de procedimentos possíveis de serem adotados pelas secretarias estaduais de saúde em aeroportos, sendo admitida sua atuação colaborativa nas áreas de livre circulação de pessoas, em adição às

“[...] ações determinadas pela Gerência-Geral de Portos, Aeroporto e Fronteiras e Recintos Alfandegados da ANVISA (GGPAF) para monitoramento nos pontos de entrada, frisando-

## STP 172 / BA

se, dentre elas a incorporação de diversas medidas estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde – OMS e internalizadas pelo Ministério da Saúde – MS, dentre as quais:

- Intensificação da vigilância de casos suspeitos da COVID-19, para a notificação imediata aos órgãos de vigilância epidemiológica, conforme definição de caso suspeito;

- Abordagem dos voos internacionais priorizando aqueles com comunicação de passageiros com sintomas compatíveis com a definição de caso suspeito ou aqueles com o maior número de passageiros vindos de área com transmissão local;

- Instituição de plantão 24h para a vigilância sanitária em aeroportos internacionais que recebem voos internacionais noturnos (período de 16:30 às 07:00);

- Disponibilização e monitoramento de avisos sonoros em inglês, português, mandarim e espanhol sobre sinais e sintomas e cuidados básicos, como lavagem regular das mãos, cobertura da boca e nariz ao tossir e espirrar;

- Divulgação de materiais informativos oficiais disponíveis em <http://portal.anvisa.gov.br/coronavirus> e <https://saude.gov.br/saude-de-az/novocoronavirus> para orientação, especialmente visual, sobre sinais, sintomas e cuidados básicos para prevenção da COVID-19;

- Orientação e fiscalização quanto à intensificação dos procedimentos de limpeza e desinfecção nos terminais e meios de transporte, reforçando a utilização de EPI - Equipamento de Proteção Individual, conforme disposto na Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 56, de 6 de agosto de 2008. Os trabalhadores que realizam esta atividade devem ser alertados para terem maior atenção ao disposto nesta resolução;

- Orientações para o uso de Equipamento de Proteção Individual para os trabalhadores da comunidade aeroportuária;

- Sensibilização das equipes de vigilância sanitária e dos postos médicos dos pontos de entrada para a detecção de casos suspeitos e utilização de Equipamento de Proteção Individual – EPI, precaução padrão, por contato e gotículas, conforme orientações definidas pelo Ministério da Saúde;

- Providências para atendimento às solicitações de listas de viajantes, de voos e embarcações, visando a investigação de casos suspeitos e seus contatos, adotando as providências pertinentes, de acordo com fluxo definido junto ao Ministério da Saúde;

- Atualização dos Planos de Contingência para capacidade de resposta, observando o disposto na orientação interna (Orientação de Serviço nº 76, de 7 de outubro de 2019) e a Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 307, de 27 de setembro de 2019. O modelo de plano de contingência e protocolos estão disponíveis em <http://portal.anvisa.gov.br/coronavirus>;

- Orientação e fiscalização para que as administradoras dos terminais ampliem a quantidade dos locais para higienização das mãos e disponibilizem pontos com álcool em gel;

- Orientação e fiscalização das companhias aéreas para atendimento rigoroso ao disposto no Art. 34 da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 2, de 8 de janeiro de 2003, em relação aos cuidados com os objetos para uso pessoal, como mantas, travesseiros e fones de ouvido;

- Disponibilização de avisos sonoros sobre sinais, sintomas e cuidados básicos de prevenção da doença;

- Indicação de isolamento domiciliar dos casos suspeitos leves e fiscalização quanto à higienização das aeronaves que circulam no país;

- Intensificar a vigilância de casos suspeitos da COVID-19 nos pontos de entrada, para orientação imediata quanto ao isolamento domiciliar e reporte aos órgãos de vigilância epidemiológica, conforme vínculo de transmissão local ou comunitária.”

Assentada a premissa de que o instituto da suspensão não se presta à cognição da matéria controvertida no processo principal - procedendo-se ao exame perfunctório do direito tão somente quando necessário ao juízo de comprometimento dos valores públicos tutelados em

## STP 172 / BA

contracautela -, entendo que a solução da pretensão nos autos deve ser orientada pela moldura fático-jurídica contemporânea à presente tomada decisão.

Vigora a Portaria nº 454/GM/MS, editada em 20/3/2020, por meio da qual foi “[declarado], em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19)” - não sendo possível rastrear a cadeia de infecção, com a identificação da origem -, além de a Organização Mundial da Saúde ter reconhecido a infecção pelo COVID-19 como pandemia.

Ademais, tendo em vista **i)** o atual estágio da ciência acerca do tratamento de pessoas infectadas pelo coronavírus, **ii)** o elevado potencial de transmissão da doença, **iii)** as dificuldades para diagnóstico devido à escassez de recursos e **iv)** a existência de pessoas assintomáticas, as que não evoluem para os quadros mais graves da doença e aquelas que, mesmo com sintomas, não estão infectadas pelo novo coronavírus; a Organização Mundial da Saúde, o Ministério da Saúde e especialistas têm orientado o distanciamento social e o autocuidado como as principais medidas de prevenção da disseminação da COVID-19.

Por fim, destaco que a ANVISA informa terem sido adotadas ações de conscientização dos sintomas da COVID-19 e das medidas de prevenção de contágio para usuários do transporte aéreo e profissionais que atuam nos aeroportos, bem como um protocolo para empresas do setor atuarem em colaboração com o poder público na identificação de passageiros que apresentem os indícios da doença, comunicando às autoridades responsáveis o caso suspeito para atuação dirigida de controle sanitário e de cuidado com a saúde.

Entendo que, no atual cenário, há plausibilidade na alegação da ANVISA no sentido do risco inverso à saúde decorrente do encaminhamento às unidades de saúde de pessoas febris preconizada pelo programa cuja execução o Estado da Bahia pretende viabilizar com o presente pedido de suspensão, seja da perspectiva do maior perigo de contaminação nesses locais, seja em razão do receio de sobrecarga do sistema de saúde.

**STP 172 / BA**

Inviável, destarte, o acolhimento da pretensão deduzida através da interposição desta contracautela.

Ante o exposto, **nego seguimento** à presente suspensão de tutela provisória (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se. Int..

Brasília, 8 de abril de 2020.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*