

**PROCESSO Nº:** 0802807-21.2020.4.05.8200 - **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**  
**IMPETRANTE:** FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR  
**ADVOGADO:** Andre Morais Duarte  
**IMPETRADO:** AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA  
**AUTORIDADE COATORA:** COORDENADOR DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS DA ANVISA NA PARAÍBA  
**2ª VARA FEDERAL - PB** (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

### **DECISÃO/OFFÍCIO**

**Esta decisão tem efeitos de ofício de notificação da autoridade impetrada para informações.**

#### **I. RELATÓRIO**

Cuida-se de mandado de segurança preventivo impetrado pelo **PROCON -FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR**, em face de ato coator atribuído ao **COORDENADOR DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS DA ANVISA NA PARAÍBA**, (Aeroporto Internacional Castro Pinto, Bayeux/PB), com pedido liminar, visando à determinação para que a autoridade impetrada não oriente/determine/autorize o retorno das atividades de comércio no Aeroporto Castro Pinto em desobediência aos decretos estaduais e municipais editados em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID 19).

Alega o seguinte:

- pretende obter determinação judicial a fim de coibir a prática de ato ilegal praticado pela autoridade impetrada, que, não obstante a existência de decretos estadual e municipal que estabeleceram restrições ao funcionamento de comércio, restaurantes, bancos, lanchonetes em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), vem desafiando tais determinações, fazendo gestões para que sejam reabertos restaurantes e lanchonetes do Aeroporto Internacional Castro Pinto;
- em razão da pandemia, foram adotadas leis, decretos e medidas para o combate ao vírus, destacando-se, no âmbito local, o Decreto Estadual nº 40.134 (decreto de calamidade pública) e o Decreto Estadual nº 40.135, ambos do dia 20/03/2020. O Município de Bayeux, então, editou os Decretos Municipais nºs 15 e 16, nos mesmos moldes;
- apesar das determinações acima, datadas de 20/03/2020, com vigência a partir do dia 22/03/2020, até o dia 24/03, o Aeroporto Castro Pinto permanecia com lojas, restaurantes e lanchonetes funcionando normalmente, sem qualquer obediência aos decretos estadual e municipal;
- no dia 24/03/2020, o Ministério Público Estadual oficiou ao Procon Bayeux, informando que recebeu denúncias acerca do funcionamento do comércio do aeroporto em descumprimento às determinações legais. Em face disso, o Procon lá compareceu e constatou que os estabelecimentos estavam em pleno funcionamento, por determinação da concessionária que administra o aeroporto (AENE AEROPORTOS DO NORDESTE), com a anuência da autoridade impetrada;

- o fiscal do Procon autuou a concessionária do aeroporto, orientando que somente poderiam funcionar em acordo com o estatuído nos Decretos Estadual e Municipal, ou seja, de portas fechadas ao público e entrega via delivery, permitindo-se que, na área restrita aos passageiros (sala de embarque), fossem mantidas abertas as lanchonetes lá existentes, eis que se amoldariam à exceção do § 2º do art. 3º do Decreto Estadual;
- porém, a autoridade impetrada, em 30/03/2020, enviou ofício ao Município de Bayeux, pugnando para que fosse reavaliada a abertura dos estabelecimentos localizados na praça de alimentação do aeroporto;
- nem a concessionária e nem os empresários interessados requereram a reabertura integral das lojas. Além disso, não houve determinação de fechamento integral, eis que os decretos permitem o funcionamento, com algumas restrições;
- pretende a autoridade impetrada que prevaleça a Nota Técnica nº 38/2020 da ANVISA, de 25/03/2020, em detrimento dos Decretos Estadual nºs 41.135 e Municipal nºs 14 e 15, todos de março/2020;
- as orientações da autoridade também vai de encontro às orientações da OMS e do Ministério da Saúde, a quem é subordinada;
- cita decisões do STF, no sentido de que, "na dúvida quanto à adoção de uma medida sanitária, deve prevalecer a escolha que ofereça proteção mais ampla à saúde." (STF, MC na ADPF 699/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

Na decisão de fls. 96/98, declarei a falta de capacidade para ser parte do PROCON municipal de Bayeux, determinando a regularização do polo ativo.

O MUNICÍPIO DE BAYEUX peticionou às fls. 106, habilitando-se para assumir o polo ativo. Juntou também procuração e substabelecimento para o advogado atuante no PJE (fls. 107/108).

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Defiro a emenda à inicial, com a substituição do PROCON municipal pelo MUNICÍPIO DE BAYEUX.

Resolvida a questão preliminar, passo ao exame do pedido de tutela de urgência.

Como relatado, a parte autora alega que promoveu ação no Aeroporto Internacional Castro Pinto, efetuando autuações em razão de ter encontrado restaurantes e lanchonetes em funcionamento na área comum do aeroporto, o que, segundo entende, contraria o Decreto Estadual nº 41.135/2020 e os Decretos Municipais nº 15 e 16/2020, que determinaram a interrupção ou a redução de várias atividades comerciais em virtude da pandemia da Covid-19.

A determinação de suspensão das atividades desses estabelecimentos se deu após a edição do Decreto Municipal nº 16/2020 (22/03/2020), que alterou a redação do art. 27 do anterior Decreto Municipal nº 15/2020 (20/03/2020), para determinar o fechamento temporário de "II - Bares, restaurantes, casas de festas casas noturnas e estabelecimentos similares;" (fl. 42). Esse ato dispôs ainda que "§3º. Os estabelecimentos elencados acima que funcionam com entrega à domicílio de produtos e serviços, poderão continuar exercendo tal atividade, desde que preservem condições

de absoluta higiene em todas as etapas da operação."

Semelhante determinação já fora exarada pelo Estado da Paraíba, por meio do Decreto nº 40.135, de 20/03/2020, cujo art. 3º determinou a suspensão do funcionamento, "nas cidades que tenham casos de Coronavírus (COVID-19) confirmados, e nas suas respectivas regiões metropolitanas, o funcionamento de: (...) II - shoppings, centros e galerias comerciais, bares, restaurantes, casas de festas, cassas noturnas, boates e estabelecimentos similares". O Decreto Estadual especifica ainda que "§ 2º A suspensão de atividades a que se refere o inciso II do "caput" deste artigo não se aplica a bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres que funcionem no interior de hotéis, pousadas e similares, desde que os serviços sejam prestados exclusivamente a hóspedes. § 3º No período de que trata o "caput" deste artigo, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres poderão funcionar apenas por serviços de entrega, inclusive por aplicativo."

Registro que esses decretos previam prazos de 15 dias de duração para as medidas neles instituídas, mas com possibilidade de prorrogação, o que invariavelmente aconteceu, dado que o quadro de disseminação da Covid-19 apenas se aprofundou desde então. Além disso, sendo João Pessoa a cidade onde se confirmou o primeiro caso da doença na Paraíba, já em 18/03/2020, é certo que o decreto estadual abrange o Município de Bayeux, que integra a região metropolitana da capital.

Às fls. 37/38, constam os seguintes documentos:

- auto de infração 0463, de 24/03/2020, emitido contra a empresa Aeroporto do Nordeste do Brasil S.A. - AENA (concessionária do aeroporto), em virtude da "insistência de abertura das lojas, restaurantes, lanchonetes e locadoras, contrariando decretos estaduais e municipal que determinaram que o funcionamento dessas empresas somente se dariam por delivery durante a pandemia do coronavírus...";

- notificação 075, de 25/03/2020, dirigida à empresa IGT Alimentos Ltda. (Delta Expresso), pela "insistência de abertura do estabelecimento, em desacordo com o decreto estadual e municipal por conta da pandemia do coronavírus, inobstante, no dia de ontem, este órgão de defesa do consumidor ter determinado a obediência ao decreto". Também nessa notificação, consta a informação de que a funcionária da empresa informara que o funcionamento se devia a uma autorização da concessionária do aeroporto.

Essas autuações sugerem que a própria empresa AENA, que administra o Aeroporto Castro Pinto, teria insistido na abertura dos restaurantes e lanchonetes da praça de alimentação do aeroporto, espaço de acesso ao público em geral.

Mas, na petição inicial, o impetrante dirige seu pedido preventivo contra a ANVISA, em razão do Ofício nº 3/2020/SEI/CVPAF-PB/CRPAF-PE/GGPAF/DIRE5/ANVISA emitido por essa agência (fls. 24/27), afirmando a parte autora que a AENA não está discutindo sua autuação.

Com efeito, foram juntadas cópias de mensagens de celular atribuídas ao Superintendente do PROCON e ao Diretor de Relações Institucionais da AENA (fls. 30/34), em que parece ter havido um entendimento entre ambos, com a concordância de que poderia permanecer em atividade normal o café da área de embarque do

aeroporto, ou seja, da área restrita aos passageiros, mas não os estabelecimentos da praça de alimentação, que poderiam funcionar apenas para entrega (delivery).

Assim, apesar do teor do auto de infração e da notificação antes descritas, o ato impugnado nesta demanda não é qualquer conduta da AENA, mas o Ofício nº 3/2020 da ANVISA, o qual afirma, em síntese, que:

- o exercício do poder de polícia administrativa na área dos aeroportos é exclusivamente da União e executadas pela ANVISA, com base nos arts. 2º e 6º da Lei nº 9.782/1999 e Decreto nº 10.282/2020;
- as ações de enfrentamento à COVID-19 pela ANVISA na Paraíba estão pautadas nas recomendações da OMS e do Ministério da Saúde, especificamente na Nota Técnica nº 38/2020 da ANVISA, de 25/03/2020, quanto à comercialização de alimentos;
- na referida nota técnica, foi determinada a suspensão de serviços de buffet self service, mas mantido o funcionamento de lanchonetes e quiosques na praça de alimentação, por se tratar de serviço essencial aos que trabalham no aeroporto e aos passageiros;
- a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos de alimentação não tem embasamento técnico, e os citados estabelecimentos cumpriam as recomendações de distanciamento, uso de EPIs, oferta de álcool em gel etc.;
- depois do fechamento dos estabelecimentos da praça de alimentação, surgiu um novo comércio em frente ao aeroporto, de alimentos vendidos em marmitex (faz referência a fotos que não estão no ofício). Esse novo comércio é preocupante, pois a ANVISA não tem acesso a seus locais de produção, não tem controle da cadeia de fornecimento e não pode intervir nessa matéria, mas entende que se trata de um risco maior para os consumidores do que a manutenção da praça de alimentação em funcionamento;
- o fato de apenas haver lanchonete aberta na sala de embarque levou ao aumento do fluxo de pessoas naquela área restrita, gerando "considerável aglomeração";
- "muitas ações têm sido propostas e implementadas por governos locais no enfrentamento da SARS-CoV-2 (Covid-19), algumas, sem prévia discussão técnica com a autoridade sanitária competente no assunto - como por exemplo o fechamento de estabelecimentos de alimentos no Aeroporto";
- conclui requerendo que o PROCON reavalie o seu ato, "... com vistas à abertura dos estabelecimentos localizados na praça de alimentação...".

A primeira questão a ser decidida, portanto, é saber se a ANVISA poderia autorizar o funcionamento normal dos estabelecimentos que fornecem refeições no âmbito da área pública do Aeroporto Internacional Castro Pinto, contrariando as autuações promovidas pelo MUNICÍPIO DE BAYEUX e, principalmente, os decretos municipal e estadual, decidindo manter em funcionamento restaurantes e lanchonetes na área comum do aeroporto, apesar da limitação das atividades determinada pelos governos estadual e municipal.

A ANVISA afirma a sua competência exclusiva para exercer o controle das atividades do aeroporto com base nos arts. 2º e 6º da Lei nº 9.782/1999:

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

(...)

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

(...)

Art. 6º A Agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras." (grifei).

A disposição do art. 2º, IV, da Lei nº 9.782/1999 evidencia que a atuação da ANVISA não será a única em matéria de vigilância sanitária em aeroportos, admitindo-se o exercício supletivo por Estados e Municípios.

Definir se há espaço para suplementação exige saber se há omissão da ANVISA que precisasse ser suprida por esses entes federativos.

A nota técnica a que se reporta a ANVISA não foi anexada aos autos, mas está disponível no seguinte endereço: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/2857848/5624592/Nota+t%C3%A9cnica+38+-+Aerportos+-+25.03.2020.pdf/42470f72-107f-4b1c-af43-b4871c2d84f9>. Essa nota foi editada em 25/03/2020, para "detalhar as orientações técnicas para a o enfrentamento da pandemia em aeroportos e aeronaves".

As únicas determinações constantes da citada nota especificamente quanto a restaurantes e lanchonetes são as seguintes:

"- Os estabelecimentos de alimentação localizados na área aeroportuária devem suspender os serviços de buffet self-service, adotando serviços à la carte ou take out;

"- Manter as mesas a uma distância mínima de 2 (dois) metros nas praças de alimentação ou outras áreas destinadas à realização de refeições;"

Essas medidas, porém, discrepam das adotadas no âmbito do Município de Bayeux, seja pelo próprio Prefeito, seja por força do decreto estadual.

Neste momento de forte incerteza em relação à evolução da pandemia, a única coisa que se sabe com segurança é que a população está tanto mais protegida quanto mais intensivo for o isolamento social promovido.

São notórias as orientações da Organização Mundial de Saúde, cujo dirigente máximo tem reiteradamente recomendado tais medidas. Essa recomendação tem sido reforçada pelo Ministério da Saúde a cada dia.

Para isso, medidas drásticas precisam ser impostas, especialmente nas áreas urbanas, por serem mais densamente povoadas e porque a vida normal das cidades impõe necessariamente encontros, reuniões e aglomeração de pessoas.

Nesse contexto, parece-me que toda conduta, omissiva ou comissiva, que pretenda manter em funcionamento normal atividades que não sejam estritamente necessárias à continuidade da organização social como a conhecemos é inadequada e incompatível com a emergência sanitária que enfrentamos.

Ademais, a nota técnica da ANVISA tem caráter geral, aplicável a todos os aeroportos em âmbito nacional, não cuidando de situações pontuais e específicas.

Por isso, há espaço para se admitir a atuação supletiva do Estado da Paraíba e do Município de Bayeux na suspensão de restaurantes e lanchonetes da área comum do Aeroporto Castro Pinto, nos moldes do art. 2º, IV, da Lei nº 9.782/1999, levando em conta a realidade local e regional.

Em consulta informal junto ao Aeroporto Castro Pinto, na tarde de ontem, dia 06/04/2020, tomei conhecimento de que, nessa data, até as 16:00h, pousara apenas um voo, da empresa Gol. O voo programado da Latam havia sido cancelado. A empresa Azul, por sua vez, tomou a decisão mais radical de suspender todos os seus voos até o mês de julho para o aeroporto de João Pessoa. O aeroporto, que operava 16 pousos e 16 decolagens por dia, teve uma redução em torno de 90% do número de seus voos.

Trago essas informações apenas para demonstrar que o fluxo de passageiros reduziu-se drasticamente nas últimas semanas e tende a assim permanecer até que haja mudança no panorama da saúde pública.

Ora, nesse cenário, não há necessidade de se manter em funcionamento a mesma estrutura de lanchonetes e restaurantes que antes atendia todo o contingente de passageiros em trânsito pelo aeroporto e agora atende apenas uma fração mínima desse número.

O café localizado na sala de embarque (Delta Expresso) - cujo funcionamento não é discutido aqui - pode suprir adequadamente a demanda dos poucos voos diários que têm acontecido.

Não ignoro que os próprios empregados precisam alimentar-se durante suas jornadas de trabalho.

Mas, ainda que o aeroporto continue em funcionamento, com a presença de empregados e terceiros, é certo que esse fluxo também foi reduzido - ou deveria ser -, pelas autoridades aeroportuárias e pelas empresas que prestam serviços no local, diminuindo também a demanda de alimentação por esse público. Outra medida que pode ser adotada é a adequação das jornadas de trabalho para evitar que os empregados precisem fazer ali as principais refeições.

Há que se ponderar ainda que o único estabelecimento com característica de restaurante self-service que funciona no aeroporto já teve as atividades suspensas pela nota técnica da própria ANVISA - ponto que também não é discutido.

Os demais estabelecimentos são lanchonetes e cafés (em consulta à página da AENA,

identifico os seguintes: Bob's, Subway, Cacau Show, doceria Água na Boca e a loja de bebidas e comidas típicas Bodega Nordestina), ou seja, não servem almoço e jantar. Por isso e também pelos preços que praticam, não me parece que fossem regularmente usados pelos empregados que trabalham no aeroporto para suas refeições diárias. Mesmo com as lanchonetes e cafés abertos, os empregados certamente já precisavam recorrer a outros meios para fazer refeições durante sua jornada de trabalho.

O comércio externo a que a ANVISA se reporta em seu ofício realmente pode se transformar em uma fonte de problemas, mas cabe aos órgãos competentes, inclusive ao Município impetrante, exercer o poder de polícia em relação a esses negócios.

Há ainda um outro aspecto da questão, que é o fator de atração que os estabelecimentos da área pública do aeroporto podem representar para os moradores do Município de Bayeux, cidade cujo centro é bastante próximo do aeroporto, considerando o fechamento de estabelecimentos semelhantes em toda a região. Em outras palavras: pelo simples fato de as lanchonetes e restaurantes estarem abertos ali, é possível que interessados passem a buscá-los, se todos os demais estão fechados, gerando um fluxo maior de pessoas que não precisam dos serviços do aeroporto.

Então, neste momento, o aeroporto deve resumir suas atividades às estritamente essenciais, relacionadas ao transporte de passageiros, evitando qualquer outra que possa gerar a concentração ou a permanência de pessoas nas suas dependências desnecessariamente.

Diante disso, está presente a verossimilhança nas alegações do impetrante.

O perigo na demora também se verifica, tendo em vista a emergência de saúde pública determinada pela pandemia da Covid-19, atualmente em curso.

O pedido liminar, então, há de ser deferido em parte, sem a amplitude pretendida pelo impetrante, tendo em vista que o tema em discussão no ato impugnado (Ofício ANVISA 03/2020) foi exclusivamente o funcionamento de restaurantes e lanchonetes na área comum do Aeroporto Castro Pinto, devendo este juízo se ater a essa questão.

### **III. DISPOSITIVO**

Ante o exposto:

DEFIRO o pedido de tutela de urgência, para determinar à autoridade impetrada que se abstenha de adotar qualquer medida (autorização, orientação ou determinação) tendente ao funcionamento dos restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres localizados na área comum do Aeroporto Internacional Castro Pinto fora das situações previstas nos Decretos Municipais nº 15 e 16 de Bayeux, enquanto vigentes as determinações desses atos normativos.

**Intimem-se as partes desta decisão.**

**Notifique-se a autoridade impetrada** para prestar as informações necessárias no prazo de 10 (dez) dias (art. 7º, I, da Lei n. 12.016/2009) **COORDENADOR DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA DE PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS DA ANVISA NA PARAÍBA, com endereço no Aeroporto Internacional Castro**

**Pinto, Bayeux/PB).**

Concomitantemente, cientifique-se a pessoa jurídica interessada (**ANVISA**) para ingressar no feito, no mesmo prazo, apresentando manifestação e documento(s) que entender pertinentes, nos termos do art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009.

Corrija a secretaria a autuação, substituindo, no polo ativo, o FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR pelo MUNICÍPIO DE BAYEUX, cadastrando-se o advogado representante desse ente.

Por disposição da Resolução 57/2020 do CNJ, já tendo sido cadastrado o assunto COVID-19 na autuação deste processo, remeta-se ao TRF5 (covid19@trf5.jus.br) cópia desta decisão, com referência ao Pedido de Providências nº 0002314-45.2020.2.00.00.

Em seguida, vista ao MPF, na forma e para os fins do art. 12 da Lei nº 12.016/2009.

Por fim, conclusão para sentença.

João Pessoa (PB), na data da validação no sistema.

[DOCUMENTO ASSINADO ELETRONICAMENTE]

(Lei 11.419/2006, art. 2º)

**WANESSA FIGUEIREDO DOS SANTOS LIMA**

Juíza Federal Substituta da 2ª Vara



Processo: **0802807-21.2020.4.05.8200**

Assinado eletronicamente por:

**WANESSA FIGUEIREDO DOS SANTOS LIMA**

- Magistrado

**Data e hora da assinatura:** 07/04/2020 14:29:32

**Identificador:** 4058200.5480313



20040711155984300000005496745

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfjb.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>