



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

1

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DE UMA DAS
VARAS CÍVEIS DA COMARCA DE MOGI GUAÇU - SP.**

Pedido liminar antecipatório ao final

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, através da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social, pelos Promotores de Justiça que esta subscrevem, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 5º, II e XV, 37, *caput* e incisos I e II, 127, 129, II e III, 137/139 da Constituição Federal, e nas disposições da Lei nº 7.347/85, do artigo 25, IV, a e b, da Lei nº 8.625/93, vem, mui respeitosamente, à presença de V. Exa., propor

AÇÃO "CIVIL PÚBLICA",

Contra:

1. MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ sob o nº 45.301.264/0001-13, com sede na Rua Henrique Coppi, nº 200, Mogi Guaçu-SP, representada pelo Prefeito Municipal, RODRIGO FALSETTI;

Com fulcro nos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir elencados:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

2

I) DOS FATOS

É fato público e notório na cidade (CPC, art. 374, I) de Mogi Guaçu e já tem sido noticiado na Imprensa local e regional¹²³⁴ que a Prefeitura de Mogi Guaçu determinou (anúncio de 26 de fevereiro de 2021), a restrição ou proibição de circulação de pessoas (e automóveis) durante todo o dia, em vias e espaços públicos, a partir de terça-feira, dia 2 de março de 2021, como medida de contenção ou controle da epidemia de coronavírus em curso, com exceção de situações consideradas inadiáveis e urgentes, assim como semelhante proibição, durante a noite e madrugada, desde a noite do anúncio.

Segundo a Prefeitura Municipal já informou à Imprensa e tornou público e notório, as pessoas ficarão proibidas de circular durante todo o dia, só lhes sendo permitido sair de casa para comprar medicamentos, obter atendimento médico ou buscar socorro médico para pessoas e animais, embarcar e desembarcar em terminais rodoviários, ou em situações que coloquem em risco a saúde, a segurança ou subsistência, afora para a prestação de serviços específicos, permitidos por Decreto em seu rol, como atividade de segurança privada e de transporte individual. Ademais, a Prefeitura passaria a exigir comprovação de urgência ou do cumprimento de atividades

¹ <http://www.acomarca.com.br/2021/02/mogi-guacu-tera-7-dias-de-lockdown.html>

² <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/02/26/mogi-guacu-restringe-circulacao-e-fecha-farmacias-e-mercados-cidade-e-la-da-regiao-a-adotar-medidas-mais-restritivas.ghtml>

³ <https://andradas.portaldacidade.com/noticias/regiao/prefeitura-de-mogi-guacu-decreta-lockdown-0639>

⁴ <https://www.gazetaguacuana.com.br/a-beira-de-colapso-e-decretado-lockdown/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

3

específicas "liberadas", "como prescrição ou nota fiscal de compra de remédios, atestado de comparecimento a unidade de saúde, ticket ou passagem, entre outros". Observa-se que, independentemente do teor exato que tivesse (m) o (s) Decreto (s), o mero anúncio público das ações administrativas pela Prefeitura Municipal demandaria controle judicial sobre seus efeitos concretos sobre a população.

Ademais, a Prefeitura anuncia que o descumprimento de suas determinações acarretará a imposição de multa (32 UFINs para pessoa física e 1.326 UFINs para pessoa jurídica).

Após o anúncio citado à Imprensa, a Prefeitura Municipal editou os Decretos municipais n°s 25.041 e 25.042/2021, em que determina restrição da circulação ou proibição de circulação de pessoas (e automóveis) durante todo o dia, em vias e espaços públicos, a partir de terça-feira, dia 2 de março de 2021, afóra durante a noite e madrugada, desde 26 de fevereiro de 2021.

Ambos estabelecem a proibição ou restrição de circulação de pessoas (e automóveis) em vias públicas, restringindo-as aos casos de "necessidade, urgência e emergência" (Decreto n°25.021/21, art. 1º, § 3º e Decreto n°25.022/21, art. 1º), conforme às exceções neles expostas.

Eis o teor dos Decretos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

4



PREFEITURA DE MOGI GUAÇU-SP

GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº 25.041, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2021.

Estabelece Toque de Recolher no município de Mogi Guaçu em face do agravamento da COVID-19 e dá outras providências.

RODRIGO FALSETTI, Prefeito do Município de Mogi Guaçu, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

DECRETA:

Art. 1º Fica determinado toque de recolher do dia 26 de fevereiro de 2021 a 01 de março de 2021, o qual passa a vigorar entre 22h00 e 05h00.

§1º No período estabelecido, todas as atividades econômicas e sociais estarão suspensas, incluindo o transporte público coletivo.

§2º A regra do caput não se aplica aos hospitais públicos e privados, aos serviços de saúde de urgência e emergência, às farmácias, bem como à atividade industrial e de telecomunicação.

§3º A circulação de pessoas no período estabelecido fica restrita aos casos de necessidade, urgência e emergência.

Art. 2º Poderão funcionar em caráter de excepcionalidade as seguintes atividades:

- I. Serviços de limpeza e manutenção urbana;
- II. Atividades profissionais de transporte privado de passageiro.

Art. 3º Recomenda-se que todos os estabelecimentos comerciais e de serviços dispensem seus funcionários e colaboradores com antecedência razoável, para garantir o deslocamento às suas residências.

Art. 4º O descumprimento do disposto neste decreto acarretará responsabilização dos infratores, nos termos previstos na legislação municipal.

Art. 5º O infrator das determinações de que trata este decreto será notificado pela fiscalização no momento da abordagem, sendo a notificação convertida em multa para pessoa física no montante de 32 (trinta e duas) UFIMs, e, para pessoa jurídica no montante de 1326 (mil, trezentos e vinte e seis) UFIMs, em até 10 (dez) dias da data da notificação.

Art. 6º Fica mantida a obrigatoriedade de uso de máscaras faciais, cobrindo o nariz e a boca, em qualquer ambiente e local público ou privado de acesso público, assim como o distanciamento entre pessoas de, no mínimo 3m (três metros).

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Mogi Guaçu, 26 de fevereiro de 2021.

RODRIGO FALSETTI
PREFEITO

Encaminhado à publicação na data supra.

RUBEN COIMBRA NOVAES
CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

5



PREFEITURA DE MOGI GUAÇU-SP

GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº 25.042, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2021.

Dispõe sobre a implementação de medidas restritivas complementares às previstas no Decreto nº 24.657, de 09 de Outubro de 2020 e suas alterações posteriores, de caráter excepcional e temporário, voltadas à contenção da disseminação da COVID-19 no Município de Mogi Guaçu.

RODRIGO FALSETTI, Prefeito do Município de Mogi Guaçu, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, e

Considerando a Portaria MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, por meio da qual o Ministro de Estado da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo Novo Coronavírus;

Considerando que, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil, em particular do inciso II do art. 23, do inciso XII do art. 24 e do art. 198, compete concorrentemente à União, aos Estados e Distrito Federal e os Municípios legislar e executar medidas concernentes à promoção e à proteção da saúde pública em caráter preventivo e assistencial;

Considerando a edição da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre medidas para o enfrentamento da citada emergência de saúde pública de importância internacional, bem como a decisão exarada no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 6625, na qual foi estendida a vigência da referida Lei Federal no que concerne às medidas sanitárias para combater a pandemia da COVID-19;

Considerando a edição, pelo Governador do Estado de São Paulo, do Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia da COVID-19, que atinge o Estado de São Paulo;

Considerando a iminência do colapso na rede pública e privada de saúde do município de Mogi Guaçu ante o aumento do número de contaminados que demandam intervenção hospitalar;

DECRETA:

Art. 1º Fica determinada medida de quarentena no município de Mogi Guaçu, a partir das 00 (zero) horas e 01 minuto do dia 02 de março de 2021 até às 23 (vinte e três) horas e 59 (cinquenta e nove) minutos do dia 08 de março de 2021, consistente na vedação à circulação de pessoas e veículos em vias públicas.

Art. 2º Entende-se, para os fins deste decreto:

I – como necessidades inadiáveis, próprias ou de terceiros: as situações e condições previstas ou previsíveis que exijam atividades ou atos cuja não realização coloque em risco a saúde, a segurança ou a subsistência de pessoas ou animais; e

II – como urgências: as situações ou ocorrências imprevistas, que coloquem em risco a saúde ou a segurança de pessoas ou animais ou a segurança ou a integridade de patrimônio.

Art. 3º No período de abrangência deste decreto, a circulação de pessoas e veículos em vias públicas será apenas permitida para a finalidade de:

I – aquisição de medicamentos;

II – obtenção de atendimento ou socorro médico para pessoas ou animais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

6



PREFEITURA DE MOGI GUAÇU-SP

GABINETE DO PREFEITO

- III – embarque e desembarque no terminal rodoviário;
- IV – atendimento de urgências ou necessidades inadiáveis próprias ou de terceiros;
- V – prestação de serviços permitidos por este decreto.

Parágrafo único. No exercício das atividades excepcionadas no "caput" deste artigo, os indivíduos deverão portar e exhibir, quando requeridos pela fiscalização, além dos documentos pessoais de identificação e de comprovação de endereço residencial:

- I – nota fiscal da compra ou prescrição médica do medicamento adquirido ou a ser adquirido;
- II – atestado de comparecimento na unidade de saúde de prestação do atendimento ou socorro médico ou prescrição de medicamentos resultante do atendimento;
- III – carteira de trabalho, contracheque, contrato social de empresa que seja sócio, declaração de terceiro com identificação do indivíduo, do declarante e do endereço da prestação dos serviços, conforme modelos constantes nos Anexos I e II a este decreto;
- IV – ticket ou imagem da passagem;
- V – comprovação da urgência ou da necessidade inadiável por qualquer meio ou declaração própria ou de terceiro da ocorrência do fato.

Art. 4º No período de abrangência deste decreto, somente poderão permanecer abertos os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que tenham por finalidade a oferta de produtos e serviços de que trata o art. 3º deste decreto, devendo tais estabelecimentos assegurar que os seus consumidores presenciais, bem como seus funcionários, usem devidamente máscaras faciais, mantenham distância de, pelo menos, 3m (três metros) entre si em eventuais filas, no interior e no exterior do estabelecimento, sendo recomendável e preferível à adoção de entrega domiciliar e atendimento eletrônico ou por telefone.

Art. 5º No período de abrangência deste decreto estão proibidas todas as atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais, quer para o atendimento presencial, quer para a prática de atividades internas, externas, produtivas, de manutenção, de limpeza ou outra de qualquer natureza, exceto segurança.

Parágrafo único. Estão permitidas:

- I – as atividades de segurança privada;
- II – as atividades industriais cuja paralização acarrete, no período de que trata o art. 1º deste decreto, danos à estrutura do estabelecimento e aos respectivos equipamentos ou máquinas, bem como implique no perecimento de insumos, devendo ser implementada a máxima redução possível da produção e a máxima redução do número de funcionários concomitantemente presentes no estabelecimento;
- III – a prestação de serviço de transporte individual de pessoas e animais por empresas, cooperativas ou por pessoas, inclusive através de aplicativos de transportes;
- IV – a atividade de entrega em domicílio ("delivery") exclusivamente por supermercados, farmácias e agropecuárias, desde que o estabelecimento permaneça com as portas fechadas e opere com até 30% (trinta por cento) de seus funcionários ou prestadores de serviços; e
- V – Abastecimento em postos de combustível - de segunda-feira a sábado, nos seguintes horários:
 - das 8h00 (oito) às 20h00 (vinte) horas, para abastecimento aos veículos particulares utilizados por trabalhadores ou prestadores de serviço, exclusivamente para deslocamento ou execução de atividades e serviços permitidos por este decreto;

Art. 6º Ficam permitidos os serviços de transporte coletivo público no período de abrangência deste decreto com capacidade máxima de 30% em cada linha.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

7



PREFEITURA DE MOGI GUAÇU-SP

GABINETE DO PREFEITO

Art. 7º Ficam suspensos, no período de que trata o art. 2º deste decreto, os serviços públicos municipais, estaduais e federais, incluindo o atendimento ao público, exceto os serviços de saúde, de segurança, de justiça de urgência, de fornecimento e tratamento de água, de energia elétrica, de saneamento básico, de coleta de lixo orgânico, de telecomunicações, de assistência social, serviços funerários, cemitérios, de segurança alimentar e os serviços administrativos que lhes deem suporte.

Art. 8º No período de abrangência deste decreto estão permitidos apenas os serviços bancários de autoatendimento, em que não haja atendimento presencial, mediante a observação de filas internas ou externas, com espaçamento de 3 metros entre as pessoas, permitida a presença, exclusivamente em agências bancárias, de 30% de funcionários para serviços administrativos e de manutenção correlatos ao autoatendimento, com obrigação da agência bancária manter empregado ou segurança durante toda a duração do autoatendimento, responsabilizando-se o estabelecimento pela regularidade das filas internas e externas.

Art. 9º O descumprimento do disposto neste decreto acarretará responsabilização dos infratores, nos termos previstos na legislação municipal.

Art. 10 O infrator das determinações de que trata este decreto será notificado pela fiscalização no momento da abordagem, sendo a notificação convertida em multa para pessoa física no montante de 32 (trinta e duas) UFIMs, e, para pessoa jurídica no montante de 1326 (mil, trezentos e vinte e seis) UFIMs, em até 10 (dez) dias da data da notificação.

Parágrafo único. Será passível de deferimento o recurso relativo à multa aludida no "caput" deste artigo, de modo a não incidir a penalidade prevista, caso o infrator apresente os elementos comprovantes elencados no parágrafo único do art. 4º deste decreto.

Art. 11º Fica mantida a obrigatoriedade de uso de máscaras faciais, cobrindo o nariz e a boca, em qualquer ambiente e local público ou privado de acesso público, assim como o distanciamento entre pessoas de, no mínimo 3m (três metros).

Art. 12º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Mogi Guaçu, 26 de fevereiro de 2021.

RODRIGO FALSETTI
PREFEITO

Encaminhado à publicação na data supra.

RUBEN COIMBRA NOVAES
CHEFE DE GABINETE DO PREFEITO

Não obstante não se desconheça o avanço da epidemia, afora o esforço do Poder Público e da Sociedade em mitigar ou diminuir mortes, internações hospitalares e doentes, inclusive porque os leitos hospitalares estariam atingindo ocupação quase máxima, evidente que isto não pode ocorrer à custa de atos administrativos à margem da Constituição Federal e das Leis, sobretudo avançando sobre liberdades públicas fundamentais, como a liberdade de locomoção.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

8

Ademais, a prática de atos inconstitucionais e ilegais pela Administração Pública, para além da ofensa aos direitos constitucionais individuais fundamentais, traz o risco de, eventualmente, sua responsabilização, assim como eventual agravo ao Erário, por dano causado em virtude de seu ato ilícito, acarretando não somente eventual responsabilização ao agente administrativo (quiçá, até criminal), como trazendo ônus ao Erário Público, invadindo, inclusive, competência ou atribuição constitucional reservada à União.

Lado outro, medidas administrativas extremas como esta, ainda que possam ser bem intencionadas, podem gerar efeitos sociais adversos imprevisíveis ou descontrolados, como a dificuldade de acesso da população a serviços essenciais, inclusive socorro médico ou alimentação, sobrecarga ou desabastecimento de supermercados e até mesmo, no limite, pânico e descontrole da ordem social - o que, parece, pode já estar acontecendo⁵. Por tais motivos, a Constituição Federal impôs freios e limites bastantes claros a este tipo de restrição.

Por fim, é de se notar que, mesmo em nível estadual, a cidade encontra-se, atualmente, na Fase Laranja do denominado "Plano São Paulo" de medidas de contenção ao coronavírus, nem a mais drástica, a vermelha - a qual, ainda assim e por motivos jurídicos óbvios, não contém semelhante restrição à liberdade de circulação de pessoas.

⁵ <https://www.gazetaguacuana.com.br/supermercados-da-cidade-registram-filas/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

9

II) DO DIREITO

Dispõe a Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impeccabilidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”

Com tais normas, buscou o Constituinte assegurar que a Administração obedeça a seu princípio Republicano, de tratar igualmente todas as pessoas (CF, art. 1º, *caput*, II e III) e de buscar o bem comum como sua finalidade (CF, art. 3º, I e IV), alçando o interesse público como indisponível e supremo sobre o interesse privado.

Para isto, a Administração há que realizar todos seus atos sujeitos à legalidade (submissão aos comandos legais e à estrita legalidade), à impessoalidade (sem favorecimentos ou privilégios), à moralidade (zelando pelo atendimento ao bem comum acima do privado e pela integridade, patrimonial e moral, da Administração, de forma honesta), publicidade e eficiência (garantindo que os atos administrativos atinjam o fim pretendido de obterem o bem comum com o menor dispêndio possível de bens ou verbas ou funcionários públicos).

Lado outro, sobre a livre circulação de pessoas e coisas, dispõe a Constituição Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

10

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - suspensão da liberdade de reunião;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

11

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa."

Ou seja, para além de assegurar a liberdade de locomoção como direito fundamental individual, a Constituição Federal somente excepciona, para restrição à liberdade de locomoção, o gravoso Estado de Sítio, que somente pode ser determinado pelo Presidente da República, com autorização do Congresso Nacional e que possui hipóteses de incidências e consequentes normativos bastante estritos, tratado como situação de exceção.

Além disso, não é necessário maior esforço para percepção que a Constituição só admite criação de direitos e obrigações por meio da edição de leis (dentro da competência ou atribuição administrativa do ente federativo, evidentemente), sendo evidente que a restrição à liberdade de locomoção por meio de simples ato administrativo local (Decreto), para além de violar a Constituição Federal, constitui ato ilegal, que transborda não somente do princípio da legalidade, como do princípio da estrita legalidade administrativa, expondo a Administração Pública não somente aos efeitos decorrentes, como à necessidade de controle externo para lhe impor os limites constitucionais e legais.

Não se descarta da possibilidade (e até da necessidade) da adoção de medidas de contenção e restrição à atividade social e econômica como forma indireta de contenção da epidemia em curso, juntamente com



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

12

medidas propriamente sanitárias (uso de máscaras, algum distanciamento, criação de leitos e melhora de atendimento médico, vacinação, etc.), desde que constitucional e legalmente previstas, tais como restrição a horários de funcionamento de comércios, serviços e indústrias ou proibição/fiscalização de aglomeração de pessoas ou realização de atividades perigosas. Entretanto, não se pode incluir nesta categoria liberdade pública fundamental como a liberdade de locomoção, que atende a necessidades (sociais, fisiológicas) fundamentais individuais.

Observe-se, aliás, que até para a hipótese da prática de crime (e aqui, estamos falando da restrição da liberdade de circulação de TODAS pessoas, nem somente os criminosos, tampouco de doentes ou não!), a Constituição não autoriza a prisão ou restrição da liberdade de locomoção de qualquer forma, mas somente nas hipóteses, basicamente, de flagrante delito e ordem judicial e, ainda assim, de acordo com as normas e procedimentos legais estritos (CF, art. 5º, LXVI) ou o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), que, evidentemente, está sendo violado por um Decreto administrativo municipal, inconstitucional e ilegal, que cria direitos e obrigações a todos.

Aliás, a posição jurídica aqui exposta não é novidade e já foi tornada pública pelo colega Procurador de Justiça, César Dario Mariano da Silva, em publicação em redes sociais⁶:

“TOQUE DE RECOLHER, COM BASE EM QUE?

⁶ <https://www.facebook.com/cesar.d.mariano>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

13

A Lei nº 13.979/2020 traz diversas restrições ao cidadão em razão da pandemia da Covid-19. Destacam-se o isolamento, que consiste na "separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus" (art. 2º, I); e a quarentena, que implica na "restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus" (art. 2º, II).

Portanto, pelo direito objetivo só pode ser imposto pelos Estados e Municípios, com autorização do Ministério da Saúde, isolamento para pessoas doentes ou contaminadas, e quarentena para pessoas, animais e objetos suspeitos de contaminação, além da restrição de atividades, como limitação no horário de funcionamento ou mesmo fechamento de estabelecimentos comerciais (art. 3º, § 7º, II).

Não há previsão legal para o chamado distanciamento social (quarentena em massa de pessoas indeterminadas), que depende de ato normativo federal, nos termos da Magna Carta (art. 5º, incisos XV - direito de ir, vir e ficar, e II - ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei). Anoto que a lei a que alude a norma constitucional é a federal, não podendo complementar a regra lei estadual e muito menos decreto de qualquer esfera.

Com muito mais razão, não pode o governador, no âmbito estadual, e tampouco os prefeitos, a nível municipal, determinar "toque de recolher", impedindo as pessoas de saírem às ruas.

Não há lei federal que o autorize e tampouco o País se encontra em estado de sítio, situação excepcional prevista na



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

14

Constituição Federal (arts. 137 a 139) em que essa imposição é possível, mas a nível federal e por determinação do presidente da República, após autorização do Congresso Nacional.

Por isso, impor o governo estadual ou municipal, ainda por meio de decreto, a permanência das pessoas em suas casas, sob pena de aplicação de multa ou mesmo de ordem de prisão, é medida arbitrária e ilegal, passível de responsabilização penal por crime de constrangimento ilegal previsto no artigo 146 do Código Penal ou, até mesmo, em interpretação mais rígida, cárcere privado (art. 148 do CP), além de ser considerado ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei 8.429/1992)."

Cabe ao Poder Público realizar suas atividades administrativas, inclusive em situações de calamidade ou epidemia, de acordo com os instrumentos jurídicos postos pela ordem constitucional e legal, não se podendo subverter a ordem jurídica, seja porque isto representaria inaceitável violação ao Estado de Direito, seja porque isto representaria violação a liberdades públicas individuais fundamentais, seja porque se volta contra o próprio fundamento jurídico do Estado.

Observa que não se está, aqui, buscando o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo local, mas o controle concreto dos atos administrativos do Poder Público local.

O princípio da legalidade administrativa não se contenta apenas com a situação de conformidade do ato administrativo com a lei no sentido estrito, mas com o ordenamento e, sobretudo, com seu fundamento que é a Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

15

A inconstitucionalidade da lei ordinária gera, por consequência, a invalidade dos atos administrativos com base nela praticados, em razão do dever de compatibilidade vertical. Assim leciona José Afonso da Silva:

*"Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da constituição. O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do princípio da supremacia da Constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas, pois a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, que funcionam como fundamento de validade das inferiores."*⁷

Segundo ainda o referido autor, *"o Princípio da Supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição"*, do que decorre a invalidade dos atos administrativos inconstitucionais questionados.

Em sendo suprema a regra constitucional, diretamente decorrente é a necessidade do controle de constitucionalidade sobre todo o ordenamento jurídico. *"Ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Dessa forma, nela o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo,*

⁷ **Curso de Direito Constitucional Positivo.** Malheiros, 5º ed., p. 46.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

16

que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la”⁸.

Disserta Alexandre de Moraes
acerca do tema:

“O controle de constitucionalidade difuso, conforme já estudado, caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, poderá analisar a constitucionalidade ou não de lei ou do ato normativo - seja ele municipal, estadual, distrital ou federal. Dessa forma, em tese, nada impedirá o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública, seja em relação às leis federais, seja em relação às leis estaduais, distritais ou municipais em face da Constituição Federal (por ex: o Ministério Público ajuíza uma ação civil pública, em defesa do patrimônio, para anulação de uma licitação baseada em lei municipal incompatível com o art. 37 da Constituição Federal. O juiz ou Tribunal - CF, art. 97 - poderão declarar, no caso concreto, a inconstitucionalidade da citada lei municipal, e anular a licitação objeto da ação civil pública, sempre com efeitos somente para as partes e naquele caso concreto.”⁹

E o presente caso amolda-se com perfeição ao ensinamento supra: um dos fundamentos do pedido é a inconstitucionalidade do ato normativo de

⁸ STF – Agravo de Instrumento nº 174.811-7/RS – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 2/maio/1996, p. 13.770.

⁹ **Direito Constitucional**, Atlas, 3ª edição, página 498.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

17

efeitos concretos (Decreto municipal) nos pontos em que instituiu a restrição à liberdade de locomoção e dispôs sobre a ação administrativa a ser tomada.

A inconstitucionalidade aludida é causa de pedir, motivo pelo qual deve ser declarada apenas para gerar efeitos neste caso concreto, *incidenter tantum*.

Trata-se de **controle difuso**, "*que não tem como objeto mediato a constitucionalidade da lei em tese, mas, antes, o julgamento de uma relação jurídica específica e concreta, que tem como premissa a constitucionalidade da norma incidente, in casu, a ser aferida via controle incidenter tantum*" (STJ - Recurso Especial nº489.225-DF - Rel. Ministro Luiz Fux, 24/junho/2003). Todo juiz, no caso concreto, pode realizar a análise sobre a mencionada compatibilidade.

III) DOS PEDIDOS LIMINARES ANTECIPATÓRIOS

Por todo o exposto sobressai a necessidade de antecipação dos efeitos da tutela, para que, em caráter liminar, seja o demandado compelido a não realizar atos administrativos de restrição à liberdade de circulação de pessoas em ruas e vias públicas, deixando de restringir ou fiscalizar indevidamente a livre circulação de pessoas e coisas na cidade de Mogi Guaçu em virtude da epidemia em curso, por se tratar de ato administrativo inconstitucional e ilegal.

A prova inequívoca vem materializada pelas publicações da Imprensa local e juntada de cópia dos Decretos municipais, disponíveis na rede mundial de computadores e/ou descritas ou juntadas com esta



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

18

peça, tornando o fato até público e notório, que conduz à conclusão da verossimilhança da alegação juridicamente.

No que se refere ao dano irreparável ou de difícil reparação, tem-se não fundado receio, mas certeza de sua ocorrência na medida em que a continuidade do exercício de atividade administrativa em desacordo com as normas constitucionais e legais gera situação que ofende gravemente os princípios da legalidade, moralidade, da impessoalidade e da eficiência, culminando em subversão do próprio regime democrático e contribuindo para o desgaste e descrédito das instituições, sem se olvidar do prejuízo à liberdade pública.

Deve-se considerar que a tutela definitiva levará tempo para ser prestada e, enquanto isso, a medida administrativa inconstitucional e ilegal continuará ocorrendo, com prejuízos à Administração, ao Erário e para a sociedade em geral. Isso sem falar que, sem a antecipação da tutela, os referidos atos administrativos continuarão a ocorrer, com a violação da norma constitucional e legal.

Não é razoável esperar o final de uma ação, que pode se arrastar por tempo relevante, quando já há prévia demonstração, de fato e jurídica, de que o ato administrativo questionado é inconstitucional e ilegal e, mais que isto, prestes a produzir mais gravosos e extensos efeitos.

Não se pode falar em perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, até porque se está a exigir, tão somente, o cumprimento da Constituição e das Leis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

19

Pelo exposto, requer-se a antecipação dos efeitos da tutela em caráter liminar, para:

- a. Obrigar a PREFEITURA MUNICIPAL a não realizar atos administrativos de quaisquer espécies, ainda que para contenção da epidemia em curso, que restrinjam, impeçam ou proíbam o exercício da liberdade de locomoção no território do Município, independentemente de licença ou autorização, a qualquer hora do dia, seja de pessoas, automóveis ou coisas, ressalvados os atos administrativos que tenham autorização constitucional ou legal expressa ou autorização judicial (como a fiscalização das normas de trânsito e administrativas, econômicas ou de posturas previstas na legislação);
- b. Cominar multa diária no valor R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para a hipótese de descumprimento, a ser revertida ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (Lei nº 7.347/85, art. 13); sem prejuízo de, na hipótese de desobediência, haver apuração de eventual responsabilidade administrativa, civil e criminal individual.

IV) DOS PEDIDOS

No **mérito**, **requer-se** a Vossa Excelência:

- a) Seja recebida a inicial, sendo **determinada a citação do réu**, para, em assim desejando, vir a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

20

contestar a presente demanda, sob as penas da revelia (CPC, arts. 238 e 344);

b) Sejam julgados procedentes os pedidos da ação:

b.1) confirmando-se a tutela de urgência antecipatória acima pleiteada, **condenando a PREFEITURA MUNICIPAL DE MOGI GUAÇU** a não realizar atos administrativos de quaisquer espécies, ainda que para contenção da epidemia em curso, que restrinjam, impeçam ou proíbam o exercício da liberdade de locomoção no território do Município, independentemente de licença ou autorização, a qualquer hora do dia, seja de pessoas, automóveis ou coisas, ressalvados os atos administrativos que tenham autorização constitucional ou legal expressa ou autorização judicial (como a fiscalização das normas de trânsito e administrativas, sanitárias, econômicas ou de posturas previstas na legislação);

b.2) Cominar multa diária no valor R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para a hipótese de descumprimento, a ser revertida ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (Lei nº7.347/85, art. 13); sem prejuízo de, na hipótese de desobediência, haver apuração de eventual responsabilidade administrativa, civil e criminal individual.

c) Seja o réu condenado nas despesas processuais, nos termos da lei, à exceção dos honorários advocatícios, por ser deles isento o autor;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MOGI GUAÇU

21

d) Informa o autor, desde já, ante a natureza da lide, ser inviável a realização de audiência de conciliação (novo CPC, art. 319, VII).

Requer o *Parquet* a produção de todas as provas em direito admitidas, bem como aquelas que não encontrem expressa vedação no ordenamento, em especial a prova documental, testemunhal, depoimento pessoal das partes, pericial, inspeção judicial, etc.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.000,00 - mil reais, considerando a natureza inestimável do interesse defendido na lide.

Nestes termos, respeitosamente,
pede **DEFERIMENTO**.

Mogi Guaçu, 28 de fevereiro de 2021.

ALEXANDRE DE PALMA NETO
Promotor de Justiça

RODRIGO CAMBIAGHI LOURENÇO
Promotor de Justiça