



MPF

Ministério Público Federal

Procuradoria
da República
na Bahia

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL PLANTONISTA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL NO ESTADO DA BAHIA.

URGENTE

(PEDIDO DE LIMINAR)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República que esta subscreve, nos termos dos artigos 127, caput e 129, inciso III da Constituição da República, nos artigos 1º, IV, 2º, 5º, I, 6º, 11, 12, 16 da Lei Federal nº 7.347/1985, no Código de Processo Civil e demais dispositivos legais aplicáveis à espécie, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA¹,

COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR,

em desfavor do:

MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. Apolônio Sales, 925, Centro, Paulo Afonso/BA, CEP nº 48608-901, atualmente representado pelo Prefeito Municipal, Sr. Luiz Barbosa de Deus, que exerce suas funções públicas no endereço acima mencionado, com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

1 Utilizou-se, como modelo, a petição inicial de Ação Civil Pública proposta perante a Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro, autos nº 5000642-88.2020.4.02.5109,



I – DOS FATOS

O Ministério Público Federal na Bahia tomou conhecimento, nesta data, sobre o efetivo cumprimento das determinações contidas nos artigos 8º e 9º do Decreto nº 5.766/2020, editado pelo Prefeito de Paulo Afonso/BA, que restringiu o acesso de pessoas para dentro das divisas do Município, em plena ofensa à Constituição da República, conforme dispositivos a seguir transcritos (a íntegra do decreto segue em anexo – doc. 1²):

Art. 8º – Fica **suspenso**, a partir da publicação da presente Portaria, de forma excepcional e temporária, o **ingresso de turistas e indivíduos de outras localidades no limite territorial do Município de Paulo Afonso**.

§ 1º – Excetuam-se à restrição os casos de urgência e emergência para tratamento de saúde no Município de Paulo Afonso, **desde que autorizado pelo Secretário Municipal de Saúde, pela autoridade sanitária ou epidemiológica**.

Art. 9º – **Serão instaladas barreiras sanitárias** nas fronteiras do Município de Paulo Afonso, com vistas a **impedir o ingresso de pessoas e transportes** não autorizados previamente na forma do § 1º do art. 7º.

Parágrafo único – Para fins de efetivação da medida prevista no caput, o Secretário Municipal de Saúde poderá solicitar **apoio da Guarda Civil do Município de Paulo Afonso**, da Polícia Militar do Estado da Bahia e das Forças Armadas. (grifamos)

(...)

Art. 15 – Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, 20 de março de 2020.

Os fatos foram noticiados ao MPF pelo il. Promotor de Justiça Moacir Silva do Nascimento Júnior, que atua em Paulo Afonso/BA, conforme cópia de e-mail anexo (doc. 2).

À vista do teor do Decreto ora retratado, bem assim após análise do ordenamento jurídico, em especial a ordem constitucional, ao qual os decretos devem harmonia e obediência, este *parquet* passa a elencar as razões pelas quais entende que parte da validade do ato normativo deve ser negada.

2 Disponível em https://drive.google.com/file/d/1D_T1ziJFyuk7qQ0F5scvLO_XwWkDNJ3T/view.



II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Conforme determina o Decreto municipal nº 5.766/2020, foi restringido o “ingresso de turistas e indivíduos de outras localidades no limite territorial do Município de Paulo Afonso”, excetuados os “casos de urgência e emergência para tratamento de saúde no Município de Paulo Afonso”, que precisa, todavia, ser previamente “autorizado pelo Secretário Municipal de Saúde, pela autoridade sanitária ou epidemiológica”.

Além disso, o ato normativo determinou a instalação de “barreiras sanitárias nas fronteiras do Município de Paulo Afonso” com o explícito objetivo de “impedir o ingresso de pessoas e transportes não autorizados previamente na forma do § 1º do art. 7º”, o qual se refere apenas aos “profissionais de saúde”. Perceba-se que as barreiras sanitárias não foram criadas para medir a temperatura dos transeuntes ou para realização de testes rápidos de detecção do vírus, mas têm o escopo apenas de impedir qualquer acesso das pessoas ao município, salvo dos profissionais de saúde.

O referido decreto teve sua vigência iniciada a partir de sua publicação oficial, em 20/03/2020. Todavia, as disposições normativas mencionadas somente passaram a ser implementadas a partir da presente data, 08/04/2020, consoante informa o Ofício nº 314/2020/SRPF-BA (doc. 3), subscrito pelo Superintendente da Polícia Rodoviária Federal na Bahia, e o anúncio publicado na rede social *Instagram* da Prefeitura de Paulo Afonso/BA (doc. 4, disponível em <https://www.instagram.com/p/B-syY-PHz6x/>).

O decreto municipal em estudo restringe de maneira ampla o acesso, por qualquer meio, principalmente de veículos, de pessoas que não sejam residentes comprovados no município de Paulo Afonso/BA, assim obstando o ingresso de quaisquer nacionais na cidade, exceto os que nela residam, bem assim os casos excepcionais. Em verdade, o ato normativo restringe a locomoção de todos os nacionais, até porque a Portaria nº 454 de 20 de março de 2020³, editada pelo Ministério da Saúde, reconhece e “declara em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus (covid-19)”.

3 Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt454-20-ms.htm.



A mera leitura do conteúdo da restrição encartada no aludido Decreto municipal, extravasando o espectro de atuação que lhe é permitido, demonstra o nítido contraste que a determinação local guarda com relação ao ordenamento jurídico, em especial a ordem constitucional e a legislação específica.

Deveras, ao decretar a **restrição de forma ampla e indefinida temporalmente** como faz, o indigitado Decreto impõe verdadeira lesão a direitos fundamentais dispostos de forma expressa na Constituição da República de 1988, implicando em real afronta à liberdade de locomoção constitucionalmente prevista no artigo 5º, XV de nossa Carta Magna, além de criarem panorama de verdadeira distinção despropositada entre nacionais, pelo que vulneram o *caput* do já mencionado artigo 5º, dispositivos que assim dispõem:

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:

(...)

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;

Há que se considerar, ainda, descompasso em relação ao preceituado pelo art. 19, III, da Constituição da República, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. O artigo mencionado encarta o princípio da igualdade que, conforme ensina José Afonso da Silva, “*significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não pode prejudicar filhos de qualquer Estado em relação aos filhos de outros, nem filhos de um Município em relação aos filhos de outros*”⁴.

Assim, decretos estaduais ou municipais que proíbam ou suspendam a circulação de pessoas ou de cargas têm potencial de conceder tratamento diferenciado incompatível com o

4 SILVA, José Afonso. Comentário contextual à Constituição. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 252.



art. 19, III, da CF, por eventualmente conferir aos habitantes de uma localidade o acesso a serviços, bens e insumos apenas ali disponíveis, restringindo-os com relação aos moradores de regiões diversas, para quem os bens só poderiam ser disponibilizados por intermédio de transporte livre e permissão de ingresso no território do Município.

Impende que se destaque também que o Decreto municipal aqui confrontado adentra rol de competência legislativa privativa da União. É que, como visto, o artigo 5º da CF/1988 estabelece como direito fundamental a livre locomoção no território nacional (Inciso XV), sendo que a própria Constituição prevê de forma expressa as situações especiais em que admite a restrição a direitos fundamentais em território nacional, não se enquadrando a situação existente de fato (transmissão comunitária de COVID-19/situação decretada de emergência-calamidade nacional) dentre as hipóteses textualmente previstas.

Dentro dessa seara, tem-se dito também que o STF já se manifestou quanto à constitucionalidade das medidas restritivas, em medida cautelar na ADI 6341 DF, afirmando a **competência concorrente em matéria de saúde pública**. É sabido que a legislação concernente a matérias de competência concorrente será feita de normas gerais editadas pela União, complementada pelos Estados e Municípios. Os entes menores, porém, devem se adequar às normas de caráter nacional. Entretanto, não é isso que ocorre no presente ato normativo municipal, posto que não se obedeceu à legislação federal de regência (lei 13.979/2020), como se verá mais abaixo.

Ainda tratando da questão da limitação de direitos fundamentais, calha o estudo dos institutos de exceção constitucionalmente concebidos como “Estado de Defesa e Estado de Sítio”, os quais contemplam situações de fato diferenciadas, que implicam em verdadeiro desequilíbrio de condições constitucionais, a permitir a restrição/mitigação excepcional e temporária de alguns direitos fundamentais.

Com efeito, o ordenamento constitucional pátrio, por meio do artigo 21, V e artigo 84, IX, ambos da Constituição de 1988, permite que, à vista de tais especiais situações de fato, **somente a União** promova medidas restritivas desse jaez, conforme se constata:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República na Bahia

Art. 21. Compete à União:

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

O delineamento constitucional dos mencionados institutos assim dispõe:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;

b) sigilo de correspondência;

c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;



Ministério Público Federal
Procuradoria da República na Bahia

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa.

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;



Ministério Público Federal
Procuradoria da República na Bahia

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;

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.

Ressalte-se que não houve, até o momento presente, decretação dos mencionados estados excepcionais por parte da União. Assim, decretos municipais que aleguem “estado de calamidade e situação de emergência de saúde pública” para impor medidas restritivas de direitos fundamentais ultrapassam em muito os limites da competência do Poder Executivo, invadindo seara própria do Legislativo, notadamente do legislador constituinte, além de confrontarem disposições previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos, *in verbis*:

Artigo 22

Direito de Circulação e de Residência

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir conformidade com as disposições legais.
2. toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio.
3. O exercício dos direitos acima mencionados **não pode ser restringido senão em virtude de lei**, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.
4. O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivos de interesse público.

De outro lado, necessário que se destaque que, mesmo o regramento dos mencionados institutos, os quais preveem as mais drásticas medidas de restrição impostas em situações de fato que considera as mais excepcionais potencialmente previstas, não prevê



medida como a adotada no Decreto municipal já repetidamente mencionado. Em outras palavras, nem mesmo em Estado de Defesa e Estado de Sítio, o constituinte permitiu ou previu que se obstasse a circulação/locomoção ou o ingresso e permanência de nacionais em determinado ponto específico do território nacional.

De outra parte, o Decreto municipal, nos dispositivos destacados, promove invasão de competências constitucionalmente previstas, visto que, ao determinar a proibição da entrada de veículos e seus passageiros no município de Paulo Afonso/BA, evidencia-se impacto em matéria de legislação de trânsito e transporte, cuja competência legislativa é atribuída privativamente à União (artigo 22, XI da Constituição da República).

Não há dúvidas de que o ato normativo em questão se sujeita ao controle de legalidade e constitucionalidade, uma vez que deve manter a compatibilidade com a distribuição dos poderes determinada pela Constituição da República. Nesse aspecto, pelo que se expôs acima, é flagrante que o Decreto municipal nº 5.766/2020 pretendeu instaurar irregular inovação na ordem jurídica ao tomar para si atribuição legislativa que compete privativamente à União.

A reforçar o que aqui se expõe, constata-se que, no rol de competências atribuídas aos municípios pela CF/1988, em seu artigo 30, não há nenhuma previsão que se aproxime da possibilidade de estabelecer restrições de deslocamentos, nos moldes estabelecido pelo Decreto municipais combatido. De igual modo, a própria Lei Orgânica do Município de Paulo Afonso (doc. 5), por meio de seu artigo 12, que dispõe sobre as competências do município, e pelo artigo 67, que dispõe sobre as atribuições do Prefeito, não prevê hipótese de ato municipal que imponha restrição de deslocamentos de pessoas e veículos.

Importante que se refira à situação a que estamos todos submetidos no momento atual, qual seja, a exposição à pandemia mundialmente declarada e disseminação nacional em transmissão comunitária do coronavírus-COVID-19, situações já reconhecidas quando da expedição do decreto em análise.

O decreto municipal questionado na presente ação civil pública estabeleceu restrição



ao transporte e circulação de pessoas, sem se distinguir entre pessoas sadias e aquelas que, pelo menos, haja suspeita de contaminação, impondo restrições ainda mais gravosas não a quem esteja contaminado ou suspeito, mas aos moradores que saiam da cidade por motivos diversos dos permitidos pelo decreto. Tais diligências, embora direcionadas à defesa do direito à saúde, aparentemente não se mostram proporcionais nas três vertentes do postulado da proporcionalidade, limitando para além do estritamente necessário e juridicamente possível os direitos fundamentais envolvidos.

Convém mencionar que não se descarta do fato de que não incumbe ao Ministério Público a dicção quanto à espécie de política pública específica a ser adotada para enfrentamento da questão de saúde pública, pelo que é vital que se traga à luz a realidade de que esta Ação Civil Pública não pretende adentrar ou se imiscuir no campo de poderes administrativos reservados.

Mister que se realce também que não se olvida a gravidade e peculiaridade da situação de fato, a qual realmente demanda a adoção de mecanismos e diligências porventura *sui generis*, adotados como modo de enfrentamento e controle de vislumbradas e deletérias consequências da mencionada pandemia. Ocorre, porém, que a situação emergencial em curso não legitima toda e qualquer medida, principalmente aquelas que depõem contra a organização das ordens jurídica e federativa.

Veja-se que, quanto ao cenário de calamidade sanitária, foi editada norma própria, qual seja, a **Lei Federal nº 13.979/2020**, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

No artigo 2º da referida Lei Federal, há a definição de isolamento, como sendo a “separação de pessoas doentes e contaminadas, ou de bagagens, meio de transportes, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus”; e de quarentena, como sendo a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus.”



Portanto, a referida lei trata de restrições ao direito de locomoção somente quanto às pessoas doentes ou contaminadas ou suspeitas de contaminação, impondo-se interpretação restritiva quando excetuados direitos constitucionais essenciais à Democracia e ao Estado de Direito, concluindo-se que não podem as medidas adotadas pela autoridade municipal ampliar esse contexto, a fim de atingir pessoas indiscriminadamente ou demais grupos e coletividades. Ao limitar a circulação de pessoas, inclusive seus próprios residentes, de modo indiscriminado, o decreto municipal ignora seu caráter meramente regulamentar e, ainda, invade matéria a qual, pela competência concorrente em termos de saúde pública, estava reservada a lei federal.

No ponto que ora interessa à questão, a Lei Federal nº 13.979/2020, em seu artigo 3º, VI, possibilitou que, **de forma excepcional e temporária, desde que com base em recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA, a autoridade pudesse restringir a locomoção interestadual e intermunicipal por rodovias**, conforme se comprova no trecho de lei destacado:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

VI - **restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**, por rodovias, portos ou aeroportos de:

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

Na sequência, o § 6º do mesmo artigo 3º da Lei 13.979/2020 estipula que ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida de restrição à locomoção interestadual e intermunicipal:

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput.



Mais adiante, no § 7º, II do mesmo artigo 3º da lei federal ora em comento, impõe-se que a medida de restrição de locomoção intermunicipal somente pode ser adotada pelos gestores locais **quando autorizados pelo Ministério da Saúde**. Veja-se:

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: (...)

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, **VI** e VIII do caput deste artigo;

Portanto, sob qualquer ângulo que se examine a questão, impõe que se reconheça que **o Decreto municipal aqui contrastado está em situação de absoluta desconformidade legal, visto que não há autorização por parte do Ministério da Saúde para emissão do ato questionado, o qual fora publicado sem respaldo em qualquer recomendação técnica e fundamentada por parte da ANVISA, bem assim editado à míngua de delineamento constante de ato conjunto dos Ministérios citados na lei federal.**

De fato, a mera consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, em campo específico referente aos regulamentos existentes produzidos pela ANVISA até a data atual quanto à matéria (coronavírus)⁵, permite que se constate que não há nenhuma recomendação técnica e fundamentada específica que estipule situações especialmente voltadas ao município de Paulo Afonso ou que recomende de maneira generalizada a restrição de ingresso de não residentes em qualquer município do país.

Em consulta ao “Informe de ações da ANVISA para enfrentamento à pandemia COVID-19”⁶, igualmente verifica-se que não há nenhuma recomendação técnica e fundamentada específica que estipule situações especialmente voltadas ao município de Paulo Afonso ou que permita a conclusão de adequação de medida de restrição de ingresso de não residentes em qualquer município do país.

5 Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/coronavirus/regulamentos>.

6 Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/5764725/Informe+de+a.%C3%A7%C3%B5es+da+Anvisa+para+enfrentamento+%C3%A0+pandemia/8463a7b4-470a-4faa-9b73-b05504375418>.



Da mesma maneira, na consulta ao sítio eletrônico do Poder Executivo Federal, em campo específico que compila a totalidade de “atos normativos sobre o COVID-19”⁷, verifica-se inexistente qualquer ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura que disponha sobre a restrição de locomoção interestadual e intermunicipal, ou mesmo autorização do Ministério da Saúde para que os gestores locais promovam a medida, conforme exige a lei.

Posteriormente, foi expedida a Resolução – RDC nº 353, de 23/03/2020, que delegou ao “*Órgão de Vigilância Sanitária ou equivalente nos Estados e no Distrito Federal a competência para elaborar a recomendação técnica e fundamentada relativamente ao estabelecimento de restrições excepcionais e temporárias por rodovias de locomoção interestadual e intermunicipal*”⁸. Não há, entretanto, nenhuma recomendação técnica elaborada pelo órgão de vigilância sanitária estadual relativa à restrição do acesso de pessoas e veículos às cidades baianas, até a presente data⁹.

O próprio decreto municipal que se analisa não menciona qualquer autorização do Ministério da Saúde ou mesmo respaldo em recomendação técnica da ANVISA ou órgão estadual correlato ou, ainda, ato conjunto das pastas do Executivo Federal, pelo que desprovidos dos requisitos legais exigidos para sua edição.

Em acréscimo, a Lei Federal 13.979/2020 exige que as medidas excepcionais tenham duração especificada (artigo 1º, § 2º). Sendo assim, presente mais uma ilegalidade no Decreto Municipal 5.766/2020, eis que **os artigos 8º e 9º não trazem nenhuma limitação temporal**.

Portanto, forçoso que se assuma que o Decreto municipal ora guerreado está em franca e frontal violação não somente à ordem constitucional vigente, mas também ao panorama legal específico de enfrentamento da pandemia COVID-19, pelo que os dispositivos normativos de interesse são completamente inválidos.

7 Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm.

8 Disponível em <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-353-de-23-de-marco-de-2020-249317428>

9 Acesso em 08 de abril de 2020 ao sítio <http://www.saude.ba.gov.br/temasdesaude/coronavirus/>.



Não bastasse a desarmonia formal (constitucional e legal) decorrente da edição e publicação do teratológico ato municipal, é de urgência que se realce que as medidas nele previstas implicam verdadeiro descompasso com as medidas até então adotadas em âmbito nacional, situação que pode impor desequilíbrio e imprevisão à resolução da crise de saúde.

A situação de transmissão comunitária nacional já declarada reclama a adoção de medidas concertadas ou ao menos uniformes em âmbito nacional, uma vez que a situação de pandemia não se resume a assunto de interesse local ou que possa ser resolvida por diligências singelas e contrastantes dos diversos gestores locais e regionais, sendo imperioso o reconhecimento da potencial afetação global/regional por atuação local que destoe das medidas nacionalmente adotadas.

Deveras, o panorama de fato consubstanciado na transmissão comunitária demanda a adoção de medidas concebidas por avaliação global da crise de saúde, estando na mesa do gestor nacional demais fatores de ponderação como a potencial crise econômica, igualmente grave, potencial crise de saúde mental causada também pelo isolamento prolongado, bem assim demais efeitos indiretos de tomadas de decisão e adoção de políticas de restrição.

É dizer, sem que se coarte a competência e relevância da atuação local, a qual se engrandece por reconhecer as peculiaridades e necessidades mais próximas do ente federativo, é no leme geral que se ajustam as diretrizes globais de enfrentamento de uma crise complexa e nacionalmente generalizada.

Tomada pela percepção dessa realidade, veio a legislação federal específica para enfrentamento da crise de saúde atual (lei federal 13.979/2020) permitir a atuação dos gestores locais em peculiares situações, mas sempre no norte apontado pela análise global da pandemia, o qual impõe que se observe o implemento dos requisitos legais e fáticos para que se franqueie ao gestor local a adoção de providências específicas.

A situação de fato enfrentada pelo Município de Paulo Afonso, não obstante seja de atenção e preocupação, considerando sua grande atratividade turística e comercial e, portanto, alto potencial de circulação de pessoas, não destoa consideravelmente da situação nacional,



nem traz peculiaridades que autorizem a adoção de medidas diferenciadas com relação aos demais entes da federação, especialmente quando tais medidas implicam, ainda, em restrições indevidas de direitos individuais fundamentais.

Necessário que se destaque que medidas similares às constantes no Decreto Municipal guereado vêm sendo adotadas por vários outros entes federativos, Estados e Municípios, situação que deságua em verdadeira confusão no enfrentamento nacional da crise de saúde, com franca e desarrazoada violação de direitos constitucionalmente garantidos aos indivíduos, sem qualquer espeque constitucional ou legal.

A situação retratada ensejou já o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 665/DF, manejada pela Confederação Nacional do Transporte-CNT contra *“decretos estaduais e municipais que (determinam) o fechamento de fronteiras locais como forma de contenção da pandemia da Covid-19”*, a qual sustenta que *em inobservância às suas competências constitucionais e em contrariedade às normas gerais aplicáveis, Governadores de Estados e Prefeitos de 3 Municípios vêm editando atos normativos nitidamente inconstitucionais que determinam, de forma desarrazoada e sem embasamento científico e técnico, o fechamento das fronteiras interestaduais e intermunicipais com a pretensão de minimizar os efeitos do contágio do Covid-19”*. Esclareça-se que nenhum dos Municípios mencionados na ADPF é Paulo Afonso.

No bojo da referida ADPF, e no exercício dos misteres de guardião da sociedade e *custos constitutionis* conferidos pela Constituição Brasileira de 1988 ao Ministério Público, o excelentíssimo Procurador-Geral da República (PGR) emitiu parecer¹⁰ (doc. 6), em total consonância com os fundamentos da presente Ação.

De fato, no parecer mencionado, **o PGR pugna pelo deferimento de medida cautelar a fim de “suspender a eficácia de todos os atos normativos estaduais e municipais que, unilateralmente e sem observância dos condicionamentos estabelecidos pela legislação federal – em especial a exigência de certeza científica para adoção da medida, embasada em manifestação técnica dos órgãos federais competentes (Anvisa e Ministério**

10 Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgp/documentos/ADPF665.pdf>



da Saúde) –, restrinjam a locomoção individual e o transporte intermunicipal e interestadual de pessoas e de cargas”.

Destarte, seja pela violação frontal a direitos fundamentais previstos no texto da Constituição de 1988 pela evidente extrapolação de competência legislativa, seja pelo não atendimento aos ditames da Lei Federal 13.979/2020, impõe-se que os artigos 8º e 9º do Decreto Municipal nº 5.766/2020 sejam declarados ilegais.

III – DA CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR

A Lei nº 7.347/85, embora preveja, no artigo 12, que “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo”, não disciplina os requisitos para a concessão do pedido de urgência, fazendo-se necessária a aplicação subsidiária do novo CPC, conforme expressa previsão em seu artigo 19.

Com efeito, é cabível, no caso em tela, a antecipação de tutela dos efeitos da sentença, consoante disposto no art. 300 do CPC/2015, afigurando-se evidente o **dano irreparável**, já em curso, uma vez que é urgente e impostergável a adoção das medidas necessárias para garantir a adequada proteção ao direito fundamental de ir e vir, sob pena de se consumarem graves consequências sociais, estando a coletividade que pretende ingressar/sair/transitar de Paulo Afonso e arredores em situação evidente de dano a seus direitos fundamentais.

Como registrado, o Decreto municipal nº 5.766/2020, além de incorrer em medida abusiva, representa afronta ao ordenamento jurídico, ao pretender legislar sobre matéria destinada à competência da União, bem como, no intuito de veicular providência emergencial, ao deixar de atender às balizas definidas pelo Ministério da Saúde e pela Legislação federal.

Igualmente, há dano irreparável já em curso posto que, conforme comunicado pela Polícia Rodoviária Federal através do Ofício nº 314/2020/SRPF-BA (doc. 3), a Prefeitura de



Paulo Afonso/BA estabeleceu uma “barreira total à entrada de veículos na cidade”, inserida no início da rodovia estadual BA 210, que fica “muito próximo da BR 110, km 02, e por tal motivo a citada barreira está provocando imensos impactos na rodovia federal”.

Esses impactos podem ser observados nas imagens e vídeos encaminhados ao MPF pelo Promotor de Justiça Moacir Silva do Nascimento Júnior (docs. 7 a 14), nos quais se percebe o volumoso número de veículos parados na BR 110. Importante, ainda, transcrever trechos dos relatos da Polícia Rodoviária Federal, que demonstram os graves danos causados pelas medidas adotadas pela Prefeitura de Paulo Afonso com relação ao tráfego e segurança das pessoas que circulam na referida rodovia federal:

4. O local ao qual nos referimos margeia a rodovia federal, assim a restrição de fluxo na rodovia estadual está provocando imediatamente uma enorme retenção de fluxo na BR 110.

5. Tal fato tem duas graves consequências, a primeira em virtude de que rodovias federais são corredores de fluxo rápido, nas quais o tráfego é de maior velocidade e o bloqueio total da rodovia estadual provoca uma **dramática diminuição da velocidade e enormes engarrafamentos**, o que gera grandes **riscos de acidentes graves, especialmente engavetamentos, que podem gerar mortos e feridos graves** o que, além da perda de vidas e dos danos materiais, **poderá gerar sobrecarga sobre o sistema de saúde da própria cidade**, com ocupação de leitos intensivos com feridos graves.

6. A segunda consequência é que, com a grande diminuição da velocidade e grande engarrafamento que se está gerando como consequência, **está se comprometendo o fluxo de veículos de carga e de emergência em toda a região**, o que gerará óbvios prejuízos neste momento em que é **fundamental manter os corredores de abastecimento funcionando da melhor maneira possível**.

Acrescentou a PRF que “foram feitas diversas tentativas pelo Senhor Chefe da 7ª Delegacia de Polícia Rodoviária Federal de manter diálogo com a Secretária Municipal de Saúde, responsável pelo bloqueio, porém sem sucesso”.

A piorar a situação, o parágrafo único do art. 9º do Decreto questionado prevê a possibilidade de atuação da Guarda Civil do município de Paulo Afonso para controle do acesso à cidade, situação de evidente ilegalidade e desvio de poder, haja vista a ausência de substrato legal para um bloqueio por autoridade municipais de uma rodovia federal por



iniciativa própria e, ainda, utilizando-se da Guarda Municipal, força esta que não possui poder de polícia para tais fins. Como consta da própria Lei Orgânica do Município (artigo 87), consoante a Constituição da República, a Guarda Municipal foi instituída “destinada a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos da lei complementar”.

Assim, caso continuem sendo adotadas todas as medidas previstas nos artigos 8º e 9º do Decreto municipal em questão, há o estabelecimento de graves riscos a quem, por razões diversas, precise adentrar ou sair do Município de Paulo Afonso. A proibição da entrada e da circulação de veículos oriundos de outras localidades também apresenta potencialidade de impedir o acesso por populações locais a medicamentos essenciais e de uso contínuo e a materiais hospitalares e de saúde disponíveis exclusivamente em Estados ou Municípios diversos. E vice-versa.

A negativa do pedido de antecipação da tutela, na espécie, poderá dar azo à consumação ou ao agravamento de danos sociais advindos da proibição do direito de ir e vir, bem assim em afetação direta à resolução da crise de saúde, já que os efeitos das medidas questionadas fogem ao enquadramento legal/administrativo concebido para enfrentamento da matéria, sendo que não se pode aguardar eventual reparação de danos na atualidade de uma crise de saúde pública.

Note-se que, a despeito da publicação na rede social, pela Prefeitura de Paulo Afonso, indicar os dias 08, 09 e 10 de abril de 2020 como de fechamento dos acessos ao município (doc. 4), as normas contidas no Decreto indigitado, se permanecerem vigentes, poderão ser novamente postas em aplicação concreta, renovando os danos causados à população, até porque os seus artigos 8º e 9º não estabelecem limitação temporal.

Por outro lado, a concessão da medida de antecipação de tutela não implica nenhum dano reverso, visto que o retorno ao *status quo* constitucional, com a suspensão das medidas e o restabelecimento do pleno direito de locomoção consubstanciado na permissão de trânsito e ingresso de pessoas e veículos no território do município, implica restabelecer o direito à circulação da própria população residente, além de serem plenamente aplicáveis as medidas de isolamento e quarentena já previstas na lei 13.979/2020.



Além disso, o Decreto municipal indigitado, bem assim outros atos editados pela Prefeitura de Paulo Afonso (a exemplo do Decreto nº 5.771/2020 – doc. 15), preveem uma gama de outras medidas que pretendem estancar/reduzir a potencial circulação do vírus, como fechamento de estabelecimentos comerciais e de hotelaria, isolamentos de pacientes já diagnosticados, entre outras, contra as quais não se insurge a presente ACP, destacando-se que não se faz qualquer juízo de valor quanto à adequação/cabimento de tais medidas.

Registre-se, por fim, que, na ACP nº 5000642-88.2020.4.02.5109, que tratou de matéria fática semelhante ao presente caso, a Justiça Federal fluminense deferiu o pedido liminar (doc. 16), destacando-se na decisão o seguinte:

Por outro lado, a determinação contida no art. 7º do Decreto Municipal nº 3.410/2020, que impõe “*o fechamento das entradas e saídas do município de Itatiaia, para o recebimento de veículos de turismo ou particular de cidadãos que não sejam moradores e não estejam enquadrados na hipótese do inciso IV, V, VI e VII do art. 2º deste Decreto, com exceção dos serviços de transporte de cargas de abastecimento do comércio de alimentos e das indústrias da região*” fere, a meu sentir, o núcleo do direito fundamental de liberdade de locomoção.

O art. 5º, XV da CRFB/88 declara 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. O direito à circulação é manifestação característica da liberdade de locomoção.

Não se descarta que à Administração reconhece-se a faculdade para regulamentar a circulação, bem como estabelecer restrições razoáveis e proporcionais e temporárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública vivenciada. No entanto, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, notadamente aqueles inscritos como fundamentais na Constituição Federal, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Assim, mesmo em situações emergenciais, deve preponderar a ponderação e o equilíbrio entre as medidas restritivas adotadas e os objetivos perseguidos pelo Poder Público.

Sob esse prisma, a proibição de circulação de veículos particulares revela-se um meio demasiadamente gravoso para a população, eis que a coletividade que pretende ingressar/sair/transitar na cidade de Itatiaia sofre severa restrição ao direito fundamental de ir e vir.

(...)



Isto posto, **DEFIRO PARCIALMENTE** a tutela de urgência requerida para determinar que o Município de Itatiaia/RJ se abstenha de promover o fechamento das entradas e saídas do município de Itatiaia, para o recebimento de veículos de turismo ou particular de cidadãos que não sejam moradores e não estejam enquadrados na hipótese do inciso IV, do art. 2º Decreto nº 3.410/2020, ficando suspensos os efeitos do art. 7º, caput e parágrafo único do Decreto municipal nº 3.410/2020, com a redação dada pelo decreto 3.420/2020, sob pena de multa, que arbitro no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a incidir, por dia, na hipótese de descumprimento.

Assim, sendo a questão apenas de direito, razão por que despicienda a dilação probatória, bem assim diante dos motivos de fato e de direito a reclamar a célere apreciação da questão, necessária e cabível a medida de urgência que ora se pleiteia, pelo que urge seja concedida, em caráter liminar *inaudita altera pars*, a antecipação da tutela para suspender os efeitos dos artigos 8º e 9º do Decreto Municipal n.º 5.766/2020, com efeito *ex tunc*, até o julgamento final da ação, bem assim para que o Poder Público Municipal abstenha-se, por quaisquer meios, de restringir/limitar a entrada ou saída de quaisquer pessoas e veículos no território do município, conforme consta dos dispositivos ora referidos.

IV – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Por se tratar de ação que pretende demonstrar, entre outras questões, a usurpação de competência da União, natural que se aplique ao caso o que dispõe o artigo 109, I da Constituição da República: “Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes.”

De outro giro, a simples presença do Ministério Público Federal no pólo ativo da demanda é suficiente para determinar a competência da Justiça Federal, conforme já assentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por meio dos julgados STJ – 1ª Seção – CC 144.922/MG – j. 22/6/2016 – rel. min. Diva Malerbi; STJ – 2ª T. – REsp



1.479.316/SE – j. 20/8/2015 – rel. min. Humberto Martins; STJ – 2ª T. – REsp 1.057.878/RS – j. 26/5/2009 – rel. min. Herman Benjamin; STJ – 2ª T. – AgRg no REsp 1.118.859/PR – j. 2/12/2010 – rel. min. Humberto Martins; STJ – 2ª T. – REsp 1.406.139/CE – j. 5/8/2014 – rel. min. Herman Benjamin; STJ – 2ª T. – AgRg no REsp 1.373.302/CE – j. 11/6/2013 – rel. min. Humberto Martins; STJ – 1ª Seção – CC 78.058/RJ – j. 24/11/2010 – rel. min. Herman Benjamin; STJ – 2ª T. – AgRg no REsp 1.192.569/RJ – j. 19/10/2010 – rel. min. Humberto Martins e Supremo Tribunal Federal, e, mais recentemente, pelo Supremo Tribunal Federal, no AgRg no RE 822.816/DF – j. 8/3/2016.

Além disso, evidente tratar-se de demanda que veicula hipótese de dano nacional, a afetar diretamente interesses que desbordam o aspecto local/municipal/estadual, pelo que plenamente configurado interesse nacional e, portanto, da União, vez que no ato municipal contrastado se restringe direito de livre trânsito e ingresso de pessoas e veículos de diversas procedências nacionais no território do município.

Por derradeiro, os efeitos da demanda espraiam consequências nacionais, vez que importam em situação jurídica com potencial de afetar população de todo o território nacional, como já repisado, além dos danos diretamente causados ao trânsito de pessoas, bens e veículos na BR 110, consoante afirmado pela Polícia Rodoviária Federal.

Nesses termos, incontestemente a competência da Justiça Federal para processamento e julgamento da presente ação.

V - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, **o Ministério Público Federal requer/pede:**

V.1 - A concessão liminar da tutela de urgência, para o fim de suspender os efeitos dos artigos 8º e 9º do Decreto Municipal n.º 5.766/2020, com



efeito *ex tunc*, até o julgamento final da ação, determinando-se ao Poder Público do Município de Paulo Afonso/BA que se abstenha, por quaisquer meios, de restringir/limitar/proibir a entrada, saída e locomoção de quaisquer pessoas e veículos no território do município, inclusive com o uso de sua Guarda Municipal, em rodovia federal ou não, sob pena de multa diária, nos moldes do art. 11 da lei 7347/1985, em valor a ser arbitrado por esse juízo, levando-se em consideração a relevância dos interesses afetados, bem assim a capacidade financeira do ente federativo réu, não olvidando-se a característica cominatória da multa que ora se pleiteia, a qual deve impor desestímulo ao descumprimento da medida judicial, bem assim fomento ao respeito às ordens judiciais, pelo que é descabido valor simbólico;

V.2 - A citação do Município de Paulo Afonso/BA, por meio de seu representante, para, querendo, responder à ação, sob pena de revelia;

V.3 - A intimação da UNIÃO para que manifeste interesse em ingressar no processo;

V.4 - A procedência do pedido para:

a- confirmando-se a medida liminar, declarando-se incidentalmente a ilegalidade e inconstitucionalidade dos artigos 8º e 9º do Decreto Municipal n.º 5.766/2020, com efeitos *ex tunc*, seja **condenado o Município de Paulo Afonso/BA à obrigação de não fazer consistente em abster-se de restringir/limitar/proibir o ingresso, saída e locomoção de pessoas e veículos no território municipal, inclusive com o uso de sua Guarda**



Ministério Público Federal
Procuradoria da República na Bahia

Municipal, em rodovia federal ou não, sob alegação de enfrentamento à pandemia COVID-19; e

b- que seja condenado o Município de Paulo Afonso/BA à obrigação de não fazer consistente em abster-se de editar novos atos normativos que tenham por conteúdo a restrição/limitação/proibição de ingresso, saída e locomoção de pessoas e veículos no território municipal, sob alegação de enfrentamento à pandemia COVID-19, à míngua de atendimento aos ditames legais e constitucionais aplicáveis à espécie.

Levando-se em conta os direitos/interesses imateriais constantes desta inicial de Ação Civil Pública, bem assim o fato de que se persegue condenação em obrigação de não fazer, dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Salvador/BA, 08 de abril de 2020.

(assinado digitalmente)

RUY NESTOR BASTOS MELLO

PROCURADOR DA REPÚBLICA