

Superior Tribunal de Justiça

HABEAS CORPUS Nº 572.996 - SP (2020/0086190-9)

RELATORA : **MINISTRA LAURITA VAZ**
IMPETRANTE : ANDRÉ GUSTAVO ZANONI BRAGA DE CASTRO
ADVOGADO : ANDRÉ GUSTAVO ZANONI BRAGA DE CASTRO - SP161963
IMPETRADO : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PACIENTE : TODOS OS MORADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA

HABEAS CORPUS COLETIVO, EM QUE SE INDICA COMO COMO IMPETRADO O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO E COMO PACIENTES OS MORADORES DA REFERIDA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. PRETENDIDA SUSPENSÃO DO *SISTEMA DE MONITORAMENTO INTELIGENTE (SIMI-SP)*, IMPLEMENTADO EM PARCERIA DO GOVERNO LOCAL COM OPERADORAS DE TELEFONIA CELULAR, PARA MONITORAÇÃO, POR VIA DE GEORREFERENCIAMENTO, DA TAXA DE ISOLAMENTO SOCIAL NO ESTADO. NÃO INDICAÇÃO DE RESTRIÇÃO OBJETIVA AO *JUS AMBULANDI*. REMÉDIO HERÓICO: VIA PROCESSUAL DESTINADA A TUTELAR APENAS IMEDIATO CONSTRANGIMENTO ILEGAL AO DIREITO DE LIBERDADE. IMPOSSIBILIDADE DE MANEJO DE *WRIT* COLETIVO EM QUE A PARTE IMPETRANTE NÃO DEMONSTRA A POSSIBILIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DOS ALEGADAMENTE ATINGIDOS. INVIABILIDADE, AINDA, DE IMPETRAÇÃO DE *MANDAMUS* CONTRA ATO EM TESE. IMPROPRIEDADE ABSOLUTA. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA LIMINARMENTE.

DECISÃO

O Ministro BENEDITO GONÇALVES, a quem o presente *writ* foi inicialmente distribuído, assim relatou a controvérsia (fl. 21):

"Trata-se de Habeas Corpus coletivo preventivo, com pedido liminar, impetrado por André Gustavo Zanoni Braga de Castro, em que se aponta como autoridade coatora o Governador do Estado de São Paulo.

Como ato coator, relata que o Governador do Estado de São Paulo 'lançou no dia 09/04/2020 o sistema SIMI (Sistema de Monitoramento Inteligente), com o intuito de monitorar a exata localização de cada morador do Estado de São Paulo', mediante monitoramento via operadoras de telefonia celular.

Alega que 'a autoridade coatora, data máxima vênua, vem tomando atitudes DITATORIAIS, tolhendo direitos individuais encrustados nas cláusulas pétreas da Carta Constitucional, devendo, por isso, ser barrado pelo Poder Judiciário, eis que o único controlador das atividades do Poder Executivo'.

Defende que tal atitude configura crime, descrito no artigo 10 da Lei n. 9.296/1996.

Superior Tribunal de Justiça

Por fim, requer o deferimento de medida liminar, sob fundamento de que 'os Pacientes estão NA IMINÊNCIA de sofrer sério constrangimento ilegal em face da ilegalidade da decisão da autoridade coatora, com a criação do SIMI'.

Na oportunidade, o então Relator determinou a redistribuição dos autos a um dos Ministros da Terceira Sessão, em razão da natureza penal da controvérsia.

É o relato do necessário. Passo a decidir.

Trata-se de *habeas corpus* coletivo, no qual se indica como Pacientes "*TODOS moradores do ESTADO DE SÃO PAULO*" (fl. 3), e como Impetrado o Governador do Estado de São Paulo. Pretende-se "*a imediata paralização de funcionamento do sistema SIMI, expedindo-se imediatamente o competente salvo conduto coletivo*" (fl. 10).

A pretensão é incognoscível.

Inicialmente, é fato notório que o governo do Estado de São Paulo anunciou o *sistema de monitoramento inteligente*, concretizado em parceria com operadoras de telefonia celular, para monitoramento da taxa de isolamento social no estado.

Na inicial, todavia, o Impetrante não esclarece de que maneira os resultados dessa supervisão poderiam influenciar diretamente na liberdade locomotora dos habitantes do Estado de São Paulo. Pelos elementos dos autos, **não há sequer como inferir de que forma os dados de georreferenciamento compartilhados eventualmente orientariam as escolhas políticas que competem ao Governador** – que, a propósito, tem plena legitimidade para adotar medidas como "*imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas*", conforme decidiu, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES (ADPF 672/DF-MC, **DJe de 14/04/2020**). Não é demais lembrar, ainda, que as medidas de isolamento implementadas no Estado de São Paulo para diminuir a propagação do novo coronavírus não foram determinadas em razão da parceria ora impugnada – são anteriores ao acordo.

Constato, dessa forma, que na espécie impugna-se a **mera possibilidade de constrangimento**, sem que haja elementos categóricos de que maneira a suposta ameaça ao direito ambulatorial materializar-se-ia (HC 475.399/SC, Rel. Ministra LAURITA VAZ, decisão monocrática, DJe 30/10/2018, v.g.).

Ou seja, não foram apontados quaisquer atos objetivos que possam causar, direta ou indiretamente, perigo ou restrição à liberdade de locomoção no caso – o que inviabiliza, por si

Superior Tribunal de Justiça

só, o manejo do remédio heróico. Ora, "[o] risco de cumprimento, ante tempus, é meramente hipotético, sabendo-se que não cabe ação de habeas corpus contra o chamado, por alguns, 'ato de hipótese'; portanto, não há constrangimento ilegal a ser evitado ou sanado pelo presente habeas corpus, o qual se mostra manifestamente incabível" (HC n.º 82.319/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, DJ 12/09/2007).

Entenda-se: a ameaça de constrangimento ao *jus libertatis* a que se refere a garantia prevista no rol dos direitos fundamentais (art. 5.º, inciso LXVIII, da Constituição da República) há de se constituir objetivamente, de forma iminente e plausível, e não hipoteticamente, como é a hipótese dos autos.

Nesse sentido, destaco os seguintes julgados, *mutatis mutandis*:

"HABEAS CORPUS' - DECISÃO QUE LHE NEGA TRÂNSITO - [...] - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER SITUAÇÃO DE DANO EFETIVO OU DE RISCO POTENCIAL À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO FÍSICA DO PACIENTE - CONSEQÜENTE INADMISSIBILIDADE DO 'WRIT' CONSTITUCIONAL - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA DOCTRINA BRASILEIRA DO 'HABEAS CORPUS' - CESSAÇÃO (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926) - RECURSO IMPROVIDO. A FUNÇÃO CLÁSSICA DO 'HABEAS CORPUS' RESTRINGE-SE À ESTREITA TUTELA DA IMEDIATA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO FÍSICA DAS PESSOAS.

- A ação de 'habeas corpus' não se revela cabível, quando inexistente situação de dano efetivo ou de risco potencial ao '*jus manendi, ambulandi, eundi ultro citroque*' do paciente. Esse entendimento decorre da circunstância histórica de a Reforma Constitucional de 1926 - que importou na cessação da doutrina brasileira do 'habeas corpus' - haver restaurado a função clássica desse extraordinário remédio processual, destinando-o, quanto à sua finalidade, à específica tutela jurisdicional da imediata liberdade de locomoção física das pessoas. *Precedentes*.

- Considerações em torno da formulação, pelo Supremo Tribunal Federal, sob a égide da Constituição de 1891, da doutrina brasileira do 'habeas corpus': a participação decisiva, nesse processo de construção jurisprudencial, dos Ministros PEDRO LESSA e ENÉAS GALVÃO e, também, do Advogado RUI BARBOSA.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem salientado que, não havendo risco efetivo de constrição à liberdade de locomoção física, não se revela pertinente o remédio do 'habeas corpus', cuja utilização supõe, necessariamente, a concreta configuração de ofensa - atual ou iminente - ao direito de ir, vir e permanecer das pessoas. *Doutrina. Precedentes.*" (STF, HC 97.119-AgR/DF, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, SEGUNDA TURMA, DJe 07/05/2009.)

"HABEAS CORPUS. DIREITO PROCESSUAL PENAL. PEDIDO DE EXPEDIÇÃO DE SALVO-CONDUTO. PACIENTE CONDENADO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA PELO CRIME DE ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR. CONCESSÃO, NA SENTENÇA, DO DIREITO DE O PACIENTE

Superior Tribunal de Justiça

APELAR EM LIBERDADE. SENTENÇA CONDENATÓRIA CONFIRMADA EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO. AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO, POR PARTE DO TRIBUNAL IMPETRADO, ACERCA DO PEDIDO PARA QUE O PACIENTE PERMANECESSE EM LIBERDADE, O QUE SEQUER FOI PLEITEADO A ESSE ÓRGÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA DE AMEAÇA, POR PARTE DO TRIBUNAL DE ORIGEM, AO DIREITO AMBULATORIAL DO PACIENTE. FALTA DE ATO COATOR. NÃO CABIMENTO, NA HIPÓTESE, DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL DO HABEAS CORPUS.

1. No caso, ao proferir-se sentença condenando Paciente pelo crime de atentado violento ao pudor, reconheceu-se seu direito de apelar em liberdade. Após, o Tribunal de origem, ao manter a condenação quando do julgamento da apelação, nada determinou acerca da expedição do mandado de prisão, certamente em atenção ao atual entendimento dos Tribunais Pátrios de que a pena não pode ter seu cumprimento iniciado senão depois do trânsito em julgado da condenação.

2. Ausente, portanto, interesse processual na presente causa, por faltar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo determinação para que o Paciente fosse segregado cautelarmente. Inexistente o risco de o Estado constranger ilicitamente a liberdade do paciente, por não restar configurado, sequer, ato coator por parte do Órgão Jurisdicional Impetrado.

3. Incide na hipótese o entendimento de que não é cabível o remédio constitucional do habeas corpus se não há possibilidade de o direito ambulatorial do Paciente ser ilegalmente constrangido.

4. [...].

5. Habeas corpus não conhecido." (STJ, HC 128.943/SP, Rel. p/ acórdão Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJe 22/03/2010.)

"Habeas corpus preventivo (hipótese de cabimento). Progressão de regime (obtenção do benefício). Impugnação do Ministério Público (caso). Constrangimento ilegal (não-ocorrência).

1. O habeas corpus preventivo tem cabimento quando, de fato, houver ameaça à liberdade de locomoção, isto é, sempre que fundado for o receio de o paciente ser preso ilegalmente. E tal receio haverá de resultar de ameaça concreta de iminente prisão.

2. [...].

3. Agravo regimental a que se negou provimento." (STJ, AgRg no HC 84.246/RS, Rel. Ministro NILSON NAVES, SEXTA TURMA, DJ 19/12/2007.)

Ainda que sejam relevantes as questões relativas ao direito de privacidade que podem ser levantadas em razão do compartilhamento de informações obtidas pelas empresas a partir da localização de aparelhos de telefonia celular, não é na via eleita – de rito célere e de cognição sumária – que elas podem ser debatidas. Todavia, no que concerne à presente deliberação, o que há de concreto é que tanto o Governo estadual, como as operadoras de

Superior Tribunal de Justiça

telefonia celular, esclarecem que no sistema implementado **os usuários não são especificadamente individualizados**. No ponto, vale reproduzir o que o Estado de São Paulo divulgou sobre a finalidade dos referidos dados em seu *site* oficial na *internet*:

"Isolamento social em São Paulo é de 50%, aponta Sistema de Monitoramento Inteligente – Índice ideal de adesão é de 70%, de acordo com o Centro de Contingência do coronavírus

Qua, 15/04/2020 - 14h55

Do Portal do Governo

O Sistema de Monitoramento Inteligente (SIMI-SP) do Governo de São Paulo mostra que o percentual de isolamento social no estado foi de 50% nesta terça-feira (14). De acordo com o Coordenador do Centro de Contingência do coronavírus em São Paulo, o médico infectologista David Uip, a adesão ideal para controlar a disseminação da COVID-19 é de 70%. Se a taxa continuar baixa, o número de leitos disponíveis no sistema de saúde não será suficiente para atender a população.

A central de inteligência analisa os dados de telefonia móvel para indicar tendências de deslocamento e apontar a eficácia das medidas de isolamento social. Com isso, é possível apontar em quais regiões a adesão à quarentena é maior e em quais as campanhas de conscientização precisam ser intensificadas, inclusive com apoio das prefeituras.

*O SIMI-SP é viabilizado por meio de acordo com as operadoras de telefonia Vivo, Claro, Oi e TIM para que o Estado possa consultar informações agregadas sobre deslocamento nos 645 municípios paulistas. **As informações são aglutinadas sem desrespeitar a privacidade de cada usuário. Os dados de georreferenciamento servem para aprimorar as medidas de isolamento social para enfrentamento ao coronavírus.***

No momento, há acesso a dados referentes a 104 cidades com população igual ou superior a 70 mil habitantes. O sistema é atualizado diariamente para incluir informações de municípios." (obtido em (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/isolamento-social-em-sao-paulo-e-de-50-aponta-sistema-de-monitoramento-inteligente-3/>); sem grifos no original)

Como consequência disso, tem-se que o *habeas corpus* coletivo ora manejado **mostra-se incabível** também em razão de não ter sido demonstrada a **possibilidade de identificação dos alegadamente atingidos**. No ponto, vale mencionar que o Ministro JORGE MUSSI, ao indeferir liminarmente a inicial do HC 572.269/RJ – no qual se indicou como **Pacientes todos e quaisquer cidadãos flagrados transitando pelas vias públicas e praias do Estado do Rio de Janeiro** –, consignou que "*esta Corte Superior de Justiça tem entendimento assente de não ser cabível a impetração de habeas corpus coletivo, sendo imprescindível a identificação das pacientes e a individualização do alegado constrangimento ilegal, justamente em razão da excepcional ausência de dilação*

Superior Tribunal de Justiça

probatória no seu rito, cujo ônus probatório recai exclusivamente sobre o impetrante" (DJe 13/04/2020).

Com igual conclusão, cito ainda os seguintes precedentes, *mutatis mutandis*:

"Agravo regimental no habeas corpus.

2. Penal e Processual Penal.

3. **Habeas Corpus coletivo em favor de todos os cidadãos que se encontram presos, ou que estejam na iminência de serem, para fins de execução provisória de pena decorrente de condenação confirmada em segundo grau.**

4. Não há constrangimento ilegal na não inclusão em pauta das ADCs 43 e 44.

5. Justa causa nas prisões que são efetuadas.

6. **Impossibilidade de concessão de ordem genérica. Necessidade de análise de cada caso concreto.**

7. Agravo regimental desprovido." (STF, AgRg no HC 154.322, Rel. Ministro GILMAR MENDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2019, DJe 21/02/2019; sem grifos no original.)

"AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS COLETIVO. PRESOS. AUSÊNCIA DE BANHO DE SOL. VIA INADEQUADA. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA SITUAÇÃO INDIVIDUALIZADA DE CADA DETENTO. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. A privação provisória do banho de sol deve ser analisada casuisticamente, à luz do histórico disciplinar de cada apenado, considerando-se também o espaço físico em que se encontra cada reeducando submetido à disciplina de isolamento ou de proteção, além do prazo em que o detento ficará no referido regime. Assim, **o habeas corpus coletivo não é a via adequada quando o exame requer a verificação da situação individualizada de cada detento.**

2. O habeas corpus não se revela o meio apropriado pra resolver graves problemas ligado às condições das cadeias e presídios brasileiros.

3. Agravo regimental improvido." (STJ, AgRg no HC 515.672/RJ, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 05/11/2019, DJe 11/11/2019; sem grifos no original.)

No mais, relembre-se que se pretende, na hipótese, "a imediata paralização de funcionamento do sistema SIMI, expedindo-se imediatamente o competente salvo conduto coletivo" (fl. 10). Ou seja, requer-se a invalidação **da medida governamental** que instituiu o acordo de compartilhamento de dados de georreferenciamento. Todavia, os remédios constitucionais – dentre os quais o *habeas corpus* – não constituem via processual adequada para a impugnação de **atos em tese**. Os impetrantes não têm legitimidade para requererem o controle abstrato de validade de normas. No ponto, destaco julgados, *mutatis mutandis*:

Superior Tribunal de Justiça

"PROCESSO PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. INSURGÊNCIA CONTRA LEI MUNICIPAL, QUE IMPEDE UMA SÉRIE DE ATIVIDADES ARTÍSTICAS E CULTURAIS EM VIA PÚBLICA. NECESSIDADE DE APRECIÇÃO DA LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. [...].

2. No caso, a demanda perpassa necessariamente pela análise de inconstitucionalidade em tese da referida Lei Municipal n. 8.917/2018, em discordância do entendimento firmado por esta Corte Superior, **segundo o qual o habeas corpus não constitui via própria para o controle abstrato da validade das leis e dos atos normativos em geral, sob pena de desvirtuamento de sua essência. Julgados nesse sentido.**

3. Recurso não provido." (STJ, RHC 104.626/SP, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 06/08/2019, DJe 13/08/2019; sem grifos no original)

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. WRIT INTERPOSTO CONTRA LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO. IMPROPRIEDADE DA VIA ELEITA. INEXISTÊNCIA DE ATO CONCRETO DE AMEAÇA AO DIREITO DE LOCOMOÇÃO DOS RECORRENTES. AGRAVO IMPROVIDO.

1. Serve o habeas corpus à proteção do direito de locomoção: permite a liberação de quem retido se encontra. Inadmissível o habeas corpus para discutir direito de acesso (ir por local ou a local específico), de propriedade (permanecer em local) ou, como na espécie, de atividade a desempenhar em local específico. A proteção constitucional é forte, célere, mas para afastar apenas a restrição ao direito de sair de onde se encontra - liberdade.

2. Exigindo a demanda a análise de inconstitucionalidade em tese de Lei Municipal, não merece a pretensão ser conhecida, **pois o habeas corpus e o seu respectivo recurso não podem ser utilizados como mecanismos de controle abstrato da validade das leis e dos atos normativos em geral. Precedentes.**

3. Não existindo ameaça concreta de constrangimento ilegal ao direito de locomoção dos ora recorrentes, carece a impetração de interesse processual. Precedentes.

4. Agravo regimental improvido." (STJ, AgRg no RHC 104.926/SP, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 09/04/2019, DJe 25/04/2019; sem grifos no original.)

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM HABEAS CORPUS PREVENTIVO. LEI MUNICIPAL N. 8.917/2018. LIMITAÇÃO DO EXERCÍCIO DE CERTAS ATIVIDADES NAS VIAS PÚBLICAS DA CIDADE DE JUNDIAÍ/SP. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. **HABEAS CORPUS IMPETRADO CONTRA LEI EM TESE. NÃO CABIMENTO. RESTRIÇÃO DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO À ESPÉCIE, POR ANALOGIA, DA**

Superior Tribunal de Justiça

SÚMULA 266/STF. COAÇÃO ILEGAL INEXISTENTE. INDEFERIMENTO DO WRIT.

1. *Trata-se de habeas corpus preventivo impetrado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em benefício de pacientes definidos como artistas de rua, os quais estariam sendo impedidos de exercer suas atividades na cidade de Jundiaí/SP, por força da edição da Lei municipal n. 8.917/2018.*

2. *No caso, não foi demonstrado ato ilegal ou abusivo, em detrimento da liberdade de locomoção dos pacientes, que possa ser atribuído às autoridades apontadas como coatoras, pois, conforme se extrai do acórdão proferido pelo TJ/SP, 'a Defensoria questiona a própria lei e se limita a indicar rol de pacientes, que em tese seriam os prejudicados por ela. No entanto, a referência aos pacientes é absolutamente genérica, limitando-se ao rol'.*

3. *De fato, na impetração ora em apreço, não se faz referência a ato ilegal praticado, ou na iminência de sê-lo, contra a liberdade de locomoção dos pacientes, inexistindo qualquer documento que comprove as alegações formuladas na inicial.*

4. *A pretensão da Defensoria Pública é ver reconhecida, através da presente via, a inconstitucionalidade da lei municipal em referência, sem que o mandamus se traduza em meio adequado para tanto. Incidência da Súmula 266/STF.*

5. *Agravo interno a que se nega provimento." (STJ, AgInt no HC 444.369/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018; sem grifos no original.)*

Ante todo o exposto, INDEFIRO LIMINARMENTE a petição inicial.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 16 de abril de 2020.

Ministra LAURITA VAZ
Relatora