



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Vigésima Quinta Câmara Cível

**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

**Agravante:** Município de Cabo Frio

**Agravada:** Lojas Americanas S/A

**Interessado 1:** Estado do Rio de Janeiro

**2:** Município do Rio de Janeiro

**3:** Município de Niterói

**4:** Município de Macaé

**5:** Município de Teresópolis

**6:** Município de Barra Mansa

**Relatora:** Des. Marianna Fux

## **DECISÃO**

1 – Trata-se de agravo de instrumento interposto por Município de Cabo Frio contra decisão, proferida nos autos de tutela de urgência em caráter antecedente movida por Lojas Americanas S/A, que deferiu a medida, nos seguintes termos (indexador 649 do processo originário):

“Trata-se de pedido de tutela de urgência ajuizado por LOJAS AMERICANAS S.A em face do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, MUNICÍPIO DE CABO FRIO, MUNICÍPIO DE NITERÓI, MUNICÍPIO DE MACAÉ, MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS E MUNICÍPIO DE BARRA MANSA a fim de que sejam suspensos os efeitos dos atos que determinaram o fechamento das lojas da empresa autora, bem como para que se garanta e permita o funcionamento dos seus estabelecimentos. Sustenta o autor que a Administração Pública, permitiu expressamente o comércio de alimentos, bebidas, itens de farmácia, materiais de limpeza e de higiene pessoal, por meio dos Decretos Estaduais n.ºs 46.973, de 16.03.20; 46.980, de 19.03.20; 46.989, de 24.03.20, e dos Decreto Municipal do Rio de Janeiro n.º 47.285, de 23.03.20; Decreto Municipal de Cabo Frio n.º 6.214, de 20.03.20; Decreto Municipal de Niterói n.º 13.521/2020; Decreto Municipal de Macaé n.º 037/20; Decreto Municipal de Teresópolis n.º 5.264, de 22.03.20; e, Decreto Municipal de Barra Mansa n.º 9815, de 20.03.20. O autor alega que, ainda assim, foi determinado o fechamento de várias lojas na capital e interior do Estado, em equivocada interpretação dos decretos, sob o fundamento que só os supermercados e farmácias poderiam ficar abertos. Contudo, defende o autor que o ente público agiu de forma arbitrária e ilegal, já que o estabelecimento autor presta um serviço essencial por ser um estabelecimento que comercializa



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

produtos essenciais, especificamente de higiene, limpeza e alimentação. Ademais, informa ainda que, em atendimento às orientações da Organização Mundial da Saúde e do Ministério da Saúde, a autora está evitando, em todas as suas lojas, qualquer tipo de aglomeração, organizando as filas para que cada pessoa fique a um metro de distância de outra e orientando seus funcionários a não se aproximarem em distância inferior a um metro. Assim, requer a concessão da tutela de urgência para permitir a reabertura dos estabelecimentos da parte autora no período de quarentena definido pelos Decretos acima citados. É o relatório. Decido. De acordo com os Atos normativos dos poderes estadual e municipais mencionados na inicial foi determinado o fechamento dos estabelecimentos comerciais, ressalvados aqueles que comercializem produtos essenciais, e em especial de higiene, limpeza e alimentação, com vista a conter a disseminação do vírus causador do COVID-19. Tais medidas estão em vigor e ainda deverão se estender pelos próximos dias. Ocorre que, compulsando os autos, verifico que a atividade econômica principal da pessoa jurídica em questão é comércio varejista de mercadoria em geral, com predominância em produtos alimentícios - supermercados. Dessa forma, considerando que nos decretos já mencionado é permitido o funcionamento de supermercados e farmácias, com o objetivo de que a população não seja privada da alimentação e de produtos de higiene, salientando-se ainda, que cuidados com a higiene são medidas essenciais para conter o avanço da pandemia, entendo que a parte autora se amolda ao grupo considerado fornecedor de serviços essenciais, sendo necessário seu pleno funcionamento para fins de opção ao consumidor e manutenção estável dos preços. Assim, verificando que a manutenção das atividades da requerente é de interesse de toda a população, e em tempos de isolamento social, quanto mais estabelecimentos abertos que proporcionem acesso a alimentos, itens de farmácia, produtos de higiene e limpeza, mais benéfico à população, que se valerá do comércio mais próximo de sua residência, evitando deslocamentos desnecessários. Por outro lado, diante da essencialidade da atividade em análise, parece razoável a permissão de funcionamento dos estabelecimentos da parte autora com a adoção das medidas necessárias para evitar aglomeração, bem como, observância às orientações da OMS e Ministério da Saúde, no que se refere à higiene das lojas, funcionários e clientes, sob pena das sanções cabíveis. Por fim, verifico que a expedição de Editais de Interdição Coercitiva contra as lojas da autora, apesar da conformidade de suas atividades com as



Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000

Origem: 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

permitidas pelos atos dos Poderes Executivos Estadual e Municipais, viola os princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da proteção da confiança e merecem ter seus efeitos suspensos. Isto posto, **DEFIRO**, a tutela de urgência em caráter antecedente, e **SUSPENDO** os efeitos dos Editais de Interdição Coercitiva lavrados contra a parte autora, bem como **DETERMINO** às Autoridades estaduais e municipais que se abstenham de lavrar outros Editais em igual sentido, e **AUTORIZO** o funcionamento dos estabelecimentos da requerente, no âmbito do municípios réus, como também em todo o Estado do rio de Janeiro para a comercialização exclusiva de alimentos, itens de farmácia, produtos de higiene e limpeza, durante a vigência das medidas restritivas em razão da pandemia do coronavírus, com a adoção de todas as medidas necessárias para resguardar a saúde de seus trabalhadores e clientes, evitando toda e qualquer forma de aglomeração, seja dentro ou fora do estabelecimento. O descumprimento da medida importará em multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada um dos réus. Fica, desde já, autorizada a parte autora, caso queira, a apresentação desta decisão, junto à parte ré, para adoção das medidas que se fizerem necessárias. Intimem-se.” (grifei)

Em suas razões recursais, o agravante salientou que, diversamente ao que sustentou a agravada, sua atividade se resume a loja de departamento e, em que pese tenha sustentado que comercializaria, tão somente, alimentos, bebidas e materiais de higiene, os alimentos se limitam a biscoitos, doces, chocolates e balas, bem como se encontram à venda produtos eletrônicos, utensílios domésticos, brinquedos, artigos de papelaria, dentre outros. Alertou que a decisão pode ensejar reação em cadeia, incentivando o ajuizamento de demandas análogas para demais lojas de departamento.

Sustentou que a manutenção do *decisum* afronta as medidas de contenção e prevenção ao contágio da população pelo COVID-19 e se consubstancia em patente lesão à ordem pública, acarretando o retorno de milhares de pessoas à circulação nas ruas dos Estados do Rio de Janeiro e pondo em risco as vidas de dezenas de funcionários da agravada. Asseverou a inexistência de ilegalidade do ato administrativo que determinou o fechamento dos comércios até posterior reanálise da questão pelos órgãos técnicos de saúde.



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Alegou que, nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, não é cabível medida liminar contra atos do Poder Público que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação. Ressaltou que tampouco está presente a irreversibilidade da medida, consoante disposição do art. 300, § 3º, do CPC. Aduziu que, se as sentenças proferidas contra a Fazenda Pública estão sujeitas ao duplo grau de jurisdição, não se pode admitir que decisões interlocutórias que antecipem os efeitos da tutela final, mediante cognição sumária dos fatos, produzam efeito imediato.

Requeru a concessão de efeito suspensivo ao recurso e, ao final, a revogação da decisão.

Manifestação da agravada, sem prejuízo de posterior apresentação de contrarrazões, na qual frisou que tem obedecido aos limites estabelecidos pelos Decretos Estaduais e Decreto Municipal nº 6.214/2020. Reiterou que estão à venda produtos essenciais de higiene, limpeza, farmácia e alimentação, não havendo exposição de eletrônicos. Pontuou que sua atividade econômica principal é o “comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – supermercados”, sendo, portanto, de interesse de toda a população.

Sustentou que a interdição de seu estabelecimento viola os princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da proteção da confiança, além de caracterizar *venire contra factum proprium*. Asseverou o abuso no poder de polícia da Administração Pública.

Salientou que adota os cuidados necessários ao combate do coronavírus, como a disponibilização de álcool em gel e de medidas que evitam aglomerações, bem como a determinação de distância de um metro entre os consumidores, nas filas, e os funcionários. Ressaltou que ordenou o afastamento de funcionários em idade superior a 60 anos, gestantes, portadores de doenças crônicas e que apresentem sintomas de resfriado, sem prejuízo de seus salários e benefícios.

Destacou que o Ministério Público se manifestou, nos autos originários, em concordância à concessão da tutela de urgência e o TRT da 1ª Região adotou a linha do magistrado *a quo* ao deferir liminar nos autos do mandado de segurança nº 0100573-96.2020.5.01.0000 (indexador 22).

2 – *Ab initio*, faz-se mister salientar que os Decretos Estaduais nº 46.973/2020, 46.980/2020 e 46.989/2020 e o Decreto Municipal nº 6.214/2020, objetivam o estabelecimento de medidas de prevenção e disseminação do COVID-19, considerando que a saúde é direito de todos e dever do Estado.



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Nesse passo, destaca-se que, em análise perfunctória, a manutenção ou interdição da atividade econômica da agravada deve ser examinada sob a ótica do fornecimento de produtos essenciais à sociedade, como material de higiene, limpeza e alimentação, bem como em observância à premissa de que estabelecimentos locais evitam maior deslocamento dos consumidores residentes em seus arredores e propiciam menor concentração de pessoas em um mesmo local, minimizando, portanto, o avanço da pandemia.

Assim sendo, em cognição sumária, não merece acolhimento o argumento recursal de que a concessão da tutela de urgência viola o art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92, segundo o qual é incabível medida liminar contra atos do Poder Público que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação, pois a suspensão do ato administrativo de interdição visa à preservação da ordem pública e da saúde.

Ademais, não há que se falar em irreversibilidade, mormente porque a decisão combatida fixou, em contrapartida, o dever da agravada de evitar aglomeração e obedecer às orientações da OMS e do Ministério da Saúde no que se refere às medidas de proteção aos funcionários e clientes, estando, portanto, sujeitos à interdição os estabelecimentos que desobedecerem a ordem judicial.

Neste sentido, destaca-se a jurisprudência pacífica do E. STJ, *ex vi*:

“AGRAVO INTERNO. PEDIDO DE SUSPENSÃO. FORNECIMENTO DE ÁGUA E TRATAMENTO DE ESGOTO. RETOMADA DO SERVIÇO. PARALISAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA. GRAVE LESÃO À ORDEM E À SAÚDE PÚBLICAS. AGRAVO DESPROVIDO.

1. **Nos termos da legislação de regência (Lei n.º 8.437/92), a suspensão da execução de *decisum* proferido contra o Poder Público visa à preservação do interesse público e supõe a existência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sendo, em princípio, seu respectivo cabimento alheio ao mérito da causa.**

2. Hipótese em que o acórdão *sub judice* inibiu a retomada do serviço de fornecimento de água e tratamento de esgoto pelo Poder Público, bem como a execução do novo contrato de concessão para preservar os interesses privados da Agravante - que, segundo o Poder Público, é ineficiente. Grave lesão à ordem e à saúde públicas demonstrada.

3. A execução do julgado tolhe o município do exercício pleno da titularidade do serviço público, ao condicionar a respectiva retomada até a homologação da perícia realizada. A apuração



Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000

Origem: 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

da eventual indenização devida à Agravante pode protrair-se no tempo, acarretando prejuízos aos usuários do serviço público.

4. Agravo interno desprovido.”

(AglInt na SLS 2.170/RO, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/11/2016, DJe 06/12/2016) (grifei)

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 (ART. 1.022 DO NOVO CPC) NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REMOÇÃO DE SERVIDOR. MEDIDA LIMINAR CONTRA O PODER PÚBLICO. AFRONTA AO ART. 1º, § 3º, DA LEI 8.437/92. NÃO OCORRÊNCIA. ANÁLISE QUANTO AOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR. ART. 273 DO CPC/1973. QUESTÃO ATRELADA AO REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. ÓBICE DA SÚMULA 7/STJ.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973 (art. 1.022 do novo CPC).

2. **O art. 1º, § 3º, da Lei 8.437/92, que estabelece que não será cabível medida liminar contra o Poder Público que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação, refere-se às liminares satisfativas irreversíveis, ou seja, àquelas cuja execução produz resultado prático que inviabiliza o retorno ao *status quo ante*, em caso de sua revogação** (REsp 664.224/RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 1.3.2007, p. 230). Na presente hipótese, contudo, não ficou demonstrada a irreversibilidade da medida.

3. A iterativa jurisprudência do STJ entende que, para analisar critérios adotados pela instância ordinária para conceder ou não liminar ou antecipação dos efeitos da tutela, é necessário reexaminar os elementos probatórios, a fim de aferir "a prova inequívoca que convença da verossimilhança da alegação", nos termos do art. 273 do CPC/1973, o que não é possível em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.”

(REsp 1615687/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/08/2016, DJe 09/09/2016) (grifei)

Ultrapassada a questão preliminar, passo à análise da concessão do efeito suspensivo ao presente agravo de instrumento, que será pautada nos princípios constitucionais que disciplinam a questão *sub judice*, em especial ponderando-se as prerrogativas estatais e os direitos fundamentais dos destinatários da função administrativa.



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

*In casu*, sem olvidar o cuidado necessário ao atual contexto, diante da consequencialidade das decisões judiciais no grave cenário no qual nos encontramos, os argumentos e fundamentos do presente agravo não se revelam suficientes para a concessão do efeito pleiteado, ante a verificação, em análise perfunctória, da probabilidade do direito.

O ponto nodal da controvérsia está no enquadramento das atividades da agravada como essenciais, a autorizar seu funcionamento, nos termos dos Decretos Estaduais nº 46.973/2020, 46.980/2020 e 46.989/2020 e do Decreto Municipal nº 6.214/2020, *in verbis*:

**Decreto Estadual nº 46.973, de 16.03.20:**

“Art. 5º De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do coronavírus, (COVID-19), recomendo, pelo prazo de 15 (quinze) dias, as seguintes restrições: (...)”

IV – fechamento de “shopping center”, centro comercial e estabelecimentos congêneres. A presente recomendação não se aplica aos supermercados, farmácias e serviços de saúde, como: hospital, clínica, laboratório e estabelecimentos congêneres, em funcionamento no interior dos estabelecimentos descritos no presente inciso.”

**Decreto Estadual nº 46.980, de 19.03.20:**

“Art. 4º - De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do coronavírus, (COVID19), diante de mortes já confirmadas e o aumento de pessoas contaminadas, DETERMINO A SUSPENSÃO, pelo prazo de 15 (quinze) dias, das seguintes atividades: (...)”

XIV - funcionamento de “shopping center”, centro comercial e estabelecimentos congêneres. A presente suspensão não se aplica aos supermercados, farmácias e serviços de saúde, como: hospital, clínica, laboratório e estabelecimentos congêneres, em funcionamento no interior dos estabelecimentos descritos no presente inciso;”

**Decreto Estadual nº 46.989, de 24.03.20:**



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

“Art. 1º Durante a vigência do estado de calamidade pública, em caráter excepcional e como garantia da dignidade humana e o direito à alimentação da população, fica autorizado em todo Estado do Rio de Janeiro o funcionamento de pequenos estabelecimentos tais como: loja de conveniência, mercado de pequeno porte, açougue, aviário, padaria, lanchonete, hortifrúti e demais estabelecimentos congêneres, que se destinam a venda de alimento, bebida, material de limpeza e higiene pessoal exclusivamente, para entrega e retirada no próprio estabelecimento, vedada a permanência continuada e aglomeração de pessoas nestes locais.”

**Decreto Municipal de Cabo Frio nº 6.214, de 20.03.20:**

“Art. 2º Fica suspenso, pelo prazo de 15 (quinze) dias prorrogáveis por iguais e sucessivos períodos atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no Município de Cabo Frio, inclusive nos shoppings centers e centros comerciais.

§ 1º Os estabelecimentos comerciais deverão manter fechados os acessos do público ao seu interior.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às atividades internas dos estabelecimentos comerciais, bem como à realização de transações comerciais por meio de aplicativos, internet, telefone ou outros instrumentos similares e os serviços de entrega de mercadorias (delivery).

Art. 3º A suspensão a que se refere o art. 3º deste Decreto não se aplica aos seguintes estabelecimentos:

- I – farmácias;
- II – hipermercados, supermercados, mercados açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, quitandas e centros de abastecimentos de alimentos;
- III – lojas de venda de alimentação para animais;
- IV – distribuidores de gás;
- V – lojas de venda de água mineral;
- VI – padarias
- VII – postos de combustível.”

Em razão da edição dos supramencionados Decretos, o estabelecimento situado na Av. Nilo Peçanha, nº 495, Centro, Cabo Frio – RJ – se encontrava fechado até a concessão da tutela de urgência pelo magistrado *a quo*.



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Analisando os autos, em cognição sumária, constata-se que, em que pese a agravada, em sua atividade usual, também comercialize produtos eletrônicos, brinquedos, vestimentas, artigos de papelaria, dentre outros, a decisão combatida limitou a venda, exclusivamente, aos alimentos, itens de farmácia, produtos de higiene e limpeza.

Neste ponto, em atenção às razões recursais de que a recorrida estaria extrapolando a natureza dos produtos vendidos, cumpre destacar que a questão demanda adequada dilação probatória e, em especial, o contraditório, sendo mister salientar a inexistência, por ora, de prejuízo hábil a subsidiar o efeito pleiteado, considerando que outros estabelecimentos comerciais abarcados pelas legislações em comento, como supermercados e hipermercados, também realizam a venda de artigos diversos, como eletro eletrônicos e itens para o lar, além de outros, o que, por certo, não obstou a determinação de funcionamento pelos entes públicos.

Ademais, a atuação, pela recorrida, fora dos limites do *decisum* agravado, será analisada pelo Poder Judiciário e passível de eventuais determinações e sanções, com base no poder geral de cautela do magistrado.

Verifica-se, ainda, que há imposição, pelo juízo de 1º grau, da adoção de todas as medidas necessárias para resguardar a saúde dos trabalhadores e consumidores, evitando aglomeração dentro e fora dos estabelecimentos, em prestígio ao direito constitucional à saúde, entabulado no art. 196 da CRFB/1988<sup>1</sup>.

Destaca-se, *obiter dictum*, que as referidas medidas devem seguir em caráter rigoroso as determinações da OMS, especialmente no que tange ao uso de material protetivo pelos funcionários, como máscaras e luvas.

Ainda, observa-se que, em panfleto disponibilizando aos consumidores pela agravada, há indicação de que produtos são vendidos, também, em seu sítio eletrônico, com a possibilidade de retirada nos estabelecimentos comerciais (indexador 03 – fls. 24 do processo originário), o que reduz o tempo de permanência no local e a possibilidade de contágio ou transmissão.

E, na forma da decisão impugnada, a retirada dos mencionados produtos também deve se limitar aos serviços essenciais elencados pelo magistrado *a quo*, a fim de evitar a aglomeração desnecessária de pessoas, devendo, aos demais, somente ser possibilitada entrega domiciliar.

<sup>1</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



**Agravo de instrumento n.º 0020251-39.2020.8.19.0000**

**Origem:** 7ª Vara Cível da Fazenda Pública da Comarca da Capital

O *periculum in mora* está caracterizado, diante da necessidade de manutenção de comércios locais que disponibilizem alimentos, produtos de higiene e de limpeza, evitando-se, repise-se, maior deslocamento da população e propiciando menor concentração de pessoas em um mesmo estabelecimento comercial e, conseqüentemente, a disseminação do contágio do coronavírus.

Por fim, não se vislumbra a irreversibilidade da medida, sendo certo que a desobediência às imposições do *decisum* pode vir a autorizar a interrupção da atividade da agravada e, noutro giro, sua manutenção, em observância às recomendações de prevenção da OMS, atende aos interesses da ordem e da saúde pública.

Desta sorte, em análise perfunctória, revela-se adequada a decisão agravada ao obstar a expedição de Editais de Interdição Coercitiva e suspender os já expedidos contra a loja da recorrida, bem como ao possibilitar o seu funcionamento nos limites impostos, considerando a adequação de suas atividades com as autorizadas pelos atos do Poder Executivo Municipal agravante, em observância aos princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Destarte, **INDEFIRO O EFEITO SUSPENSIVO.**

3 – Intime-se a agravada para que apresente contrarrazões no prazo legal, nos termos do art. 1.019, II, CPC, e para que esclareça o que demonstrou o agravante nas fotografias juntadas em indexador 02 do anexo, tendo em vista que a decisão vergastada limitou a atividade exercida nos estabelecimentos comerciais à venda de alimentos, itens de farmácia, produtos de higiene e limpeza, sob pena de sanções cabíveis.

4 – À Douta Procuradoria de Justiça.

Após, retornem conclusos.

Rio de Janeiro,                    de                    de 2020.

Desembargadora **MARIANNA FUX**  
Relatora