



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

Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Agravado 1: Estado do Rio de Janeiro

2: Município do Rio de Janeiro

3: Daniel Lucio da Silveira

4: Alexandre Cesar Zibenberg

5: Douglas de Souza Gomes

6: Otoni Moura de Paulo Junior

7: Leandro de Souza Cavalieri Valle

8: Liomar de Oliveira Martins

9: Claudia Barbosa Moraes da Costa

10: Alana de Oliveira Passos

Relatora: Des. Marianna Fux

DECISÃO

1 – Em indexador 146, proferi decisão que deferiu parcialmente a tutela recursal para determinar aos agravados, em apertada síntese, a observância às medidas de isolamento social impostas pelo Decreto Estadual nº 46.973/2020, sucedido pelo Decreto Estadual nº 47.027/2020, ante a expressa proibição, em seu art. 4º, de realização de “*comícios, passeatas e afins*” e o robusto conjunto probatório trazido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que as carreatas e manifestações organizadas e incitadas pelos 3º a 10º recorridos deixaram de observar medidas de distanciamento e a necessária utilização de equipamentos de proteção.

Manifestou-se a Douta Procuradoria de Justiça pela intimação dos recorridos (indexador 199).

O 5º agravado, Douglas de Souza Gomes, apresentou contrarrazões em prestígio da decisão do magistrado *a quo* (indexador 200).

O 1º agravado, Estado do Rio de Janeiro, interpôs agravo interno, no qual, preliminarmente, arguiu a falta de interesse de agir, vez que o Decreto Estadual nº 47.068/2020 determinou, em seu art. 5º, inciso I, a suspensão, até 31/05/2020, da realização de comícios, carreatas e afins, regulando, portanto, a matéria.



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

No mérito, asseverou que não há contato físico próximo entre os participantes de carreatas. Ressaltou que a liberdade de expressão é um dos pilares fundantes do Estado Democrático de Direito, razão pela qual a imposição de qualquer restrição a este direito impõe forte ônus argumentativo do intérprete e a demonstração de inviabilidade de seu exercício sem que haja lesão a outros direitos fundamentais de igual importância, o que não ocorreu no caso *sub judice*.

Destacou o teor de julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, nos quais a prevalência da liberdade de expressão é reafirmada. Ressaltou a recente apreciação da Medida Cautelar na Petição nº 8830 – DF, na qual a referida Corte ratificou o entendimento quanto às carreatas e passeatas organizadas no atual contexto de pandemia do coronavírus. Pontuou que o controle judicial de políticas públicas possui caráter excepcional e não é admitido na espécie, pois inexistente omissão da Administração Pública no que tange à elaboração e execução de medidas para garantir a suspensão de manifestações e aglomerações durante este período de anormalidade.

Aduziu que a competência dos Estados e Municípios para legislar sobre o tema saúde é concorrente à da União, nos termos do que restou decidido na ADI nº 6.341 e, especificamente quanto à hipótese, na ADPF nº 672, sendo certo que a decisão ora vergastada esvazia a atuação do Poder Executivo para regular o tema da realização de carreatas durante o período de pandemia, na medida em que, recentemente, as pessoas foram autorizadas a praticar esportes ao ar livre e trabalhar como ambulantes.

Requeru a reconsideração da decisão que deferiu parcialmente a tutela recursal ou o acolhimento da preliminar de perda do interesse de agir da ação civil pública, a ensejar o desprovimento do agravo de instrumento e a extinção do processo originário sem resolução do mérito. Subsidiariamente, pleiteou a atribuição de efeito suspensivo ao agravo interno e, ao final, a revogação da tutela recursal (indexador 210).

2 – Como cediço, a tutela de urgência possui caráter provisório e pode ser revogada a qualquer tempo, na forma do art. 296 do CPC, *in verbis*: “A tutela provisória conserva sua eficácia na pendência do processo, mas pode, a qualquer tempo, ser revogada ou modificada”.



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

A tutela de urgência foi parcialmente deferida para dar efetividade às medidas de isolamento social impostas pelo Decreto Estadual nº 46.973/2020, sucedido pelo Decreto Estadual nº 47.027/2020, tendo em vista que o *parquet*, em cumprimento à determinação do § 4º do art. 4º do Decreto Estadual nº 47.027/2020, juntou aos autos conjunto probatório farto a demonstrar que os manifestantes ora agravados não se cingiram a permanecer em seus veículos (indexadores 56/175 do processo originário).

Restou delineado patente conflito entre direitos fundamentais, quais sejam, o direito de reunião em espaços públicos (art. 5º, XVI, da CRFB/1988) *versus* o direito social à saúde (art. 6º da CRFB/1988) e o direito fundamental à vida (art. 5º, *caput*, da CRFB/1988), prevalecendo, em exercício de ponderação, os princípios que protegem a coletividade no atual contexto de pandemia.

Destarte, o *decisum*, em estrita observância ao princípio da separação dos poderes, apenas determinou o cumprimento à ordem emanada pelo Poder Executivo à época de sua prolação.

Por idêntica razão, faz-se imperiosa a revogação da tutela recursal após a edição do Decreto Municipal nº 47.488, de 2 de junho de 2020, o qual instituiu o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e deu outras providências, bem como do Decreto Estadual nº 47.112, de 05 de junho de 2020, que dispôs sobre novas medidas de enfrentamento da propagação do novo coronavírus (Covid-19), em decorrência da situação de emergência em saúde e deu outras providências.

In casu, ambos os Decretos suavizaram as medidas de isolamento social, sendo certo que o Decreto Municipal nº 47.488/2020 elaborou plano de retomada de atividades econômicas, permitindo a reabertura de estabelecimentos comerciais de acordo com os gráficos de seu Anexo I.

O Decreto Estadual nº 47.112/2020, por sua vez, autorizou, a partir de 06 de junho de 2020, o funcionamento de shoppings centers, atividades desportivas e culturais, abertura de bares, restaurantes, lanchonetes, lojas de conveniência, realização de feiras livres e cultos religiosos, dentre outros, *in litteris*:

“Art. 6º - FICAM AUTORIZADAS a prática, o funcionamento e a reabertura das seguintes atividades e estabelecimentos, a partir de 06 de junho de 2020:

I - das atividades desportivas tais como ciclismo, caminhadas, montanhismo, trekking ao ar livre, bem como nos Parques



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Nacionais, Estaduais e Municipais.

II - atividades culturais de qualquer natureza no modelo drive in, desde que as pessoas não promovam aglomeração fora de seus veículos, devendo ser respeitada a distância mínima de 1 (um) metro entre os veículos estacionados, bem como sejam adotados os protocolos sanitários.

III - atividades esportivas de alto rendimento sem público, respeitados os devidos protocolos e autorizadas pela Secretaria Estadual de Saúde.

IV - dos pontos turísticos desde de que limitado acesso ao público a 50% (cinquenta por cento) da sua capacidade lotação.

V - de atividades esportivas individuais ao ar livre, inclusive nos locais definidos no inciso IX, do art. 5º, preferencialmente próximo a sua residência.

VI - das unidades do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - DETRAN, observando os protocolos definidos pelas autoridades sanitárias, tais como distanciamento mínimo de 1 (um) metro, utilização de máscaras e disponibilização de álcool gel, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, bem como agendamento prévio.

VII - bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimento congêneres, limitando o atendimento ao público a 50% (cinquenta por cento) da sua capacidade de lotação, com a normalidade de entrega e retirada de alimentos no próprio estabelecimento.

VIII - feiras livres que realizem a comercialização de produtos de gênero alimentício e que tem papel fundamental no abastecimento local, desde que cumpram as determinações da Secretaria de Estado de Saúde e, ainda, que as barracas mantenham distanciamento mínimo de 1 (um) metro e disponibilizem álcool 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, aos feirantes e público, competindo às Prefeituras Municipais ratificar a presente determinação.

IX - lojas de conveniência, mercado de pequeno porte, açougue, aviário, padaria, lanchonete, hortifrúti e demais estabelecimentos congêneres que se destinam à venda de alimentos, bebidas, materiais de limpeza e higiene pessoal, vedada a permanência continuada e a aglomeração de pessoas nesses locais.

X - de forma irrestrita, de todos os serviços de saúde, tais como: hospitais, clínicas, laboratórios e estabelecimentos similares, ainda que esses funcionem no interior de shopping centers, centros comerciais e estabelecimentos congêneres.

XI- de forma plena e irrestrita, de supermercados, mercados e demais estabelecimentos comerciais que possuam em seu



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

CNAE os serviços de varejo e comercialização de produtos alimentícios.

§ 1º - Os estabelecimentos comerciais de que trata o presente artigo, deverão atentar sobre a necessidade de afastamento entre os consumidores com distância mínima de 1 (um) metro e sem aglomeração de pessoas.

§ 2º - Cada estabelecimento deverá dispor de quantidade suficiente de colaboradores para assegurar o pleno funcionamento de suas atividades.

§ 3º - Os estabelecimentos deverão disponibilizar, sabonete líquido, papel toalha e água corrente para a correta assepsia de clientes e funcionários.

§ 4º - Para garantir o abastecimento dos estabelecimentos descritos no caput do presente artigo, ficam suspensas, enquanto perdurar a vigência do estado de calamidade pública e em caráter excepcional, todas as restrições de circulação de caminhões e veículos destinados ao abastecimento de alimentos.

Art. 7º - FICA AUTORIZADO o funcionamento de shopping centers e centros comerciais, exclusivamente no horário de 12 horas às 20 horas, a partir do dia 6 de junho de 2020, até o limite de 50% (cinquenta por cento) de sua capacidade total, desde que:

I - garantam o fornecimento de equipamentos de proteção individual e álcool em gel 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, a todos os empregados, colaboradores, terceirizados e prestadores de serviço;

II - disponibilizem na entrada do shopping center ou centro comercial e das lojas e elevadores, álcool em gel 70%, ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, a todos clientes e frequentadores;

III - permitam o acesso e circulação no interior do estabelecimento, apenas a clientes, frequentadores, empregados e prestadores de serviço que estiverem utilizando máscara de proteção respiratória, seja ela descartável ou reutilizável, de forma adequada;

IV - adotem medidas de contenção do acesso ao interior do estabelecimento com vistas a manter o distanciamento mínimo de 1 (um) metro entre cada cliente ou frequentador;

V - mantenham fechadas as áreas de recreação e lojas como brinquedotecas, de jogos eletrônicos, cinemas, teatros e congêneres;

VI - limitem a capacidade de utilização de praças e quiosques



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

de alimentação a 50% (cinquenta por cento) da capacidade de mesas e assentos;

VII - seja proibido o uso de provadores pelos clientes;

VIII - limitem o uso do estacionamento a 50% (cinquenta por cento) da capacidade;

IX - garantam a qualidade do ar dos ambientes climatizados, seguindo os protocolos de manutenção dos aparelhos e sistemas de climatização, realizando a troca dos filtros do conforme determinação da vigilância sanitária.

§ 1º - A suspensão regulada no art. 5º deste Decreto estende-se aos estabelecimentos localizados em Shoppings Centers e Centros Comerciais.

§ 2º - Devem ser afastados de suas atividades, de forma imediata, todos os colaboradores sintomáticos respiratórios, conforme recomendação do Ministério da Saúde.

Art. 8º - FICAM AUTORIZADAS as atividades de organizações religiosas, a partir de 06 de junho de 2020, que deverão observar os protocolos definidos pelas autoridades sanitárias, e também observar o seguinte:

I - as pessoas que acessarem e saírem da igreja ou do templo religioso deverão realizar a higienização das mãos com álcool-gel 70% ou preparações antissépticas ou sanitizantes de efeito similar, colocadas em dispensadores e disponibilizadas em pontos estratégicos como na entrada, na secretaria, confessionários, corredores, para uso dos fiéis, religiosos e colaboradores;

II - manter todas as áreas ventiladas, incluindo, caso exista, os locais de alimentação;

III - o responsável pela igreja ou templo deve orientar aos frequentadores que não poderão participar de celebrações ou eventos religiosos, caso apresentem sintomas de resfriado/gripe.

IV - manter regramento do uso obrigatório e adequado de máscaras faciais e distanciamento social de 1 metro entre as pessoas.”

Observa-se que o supramencionado Decreto Estadual ainda prevê restrições às liberdades individuais, mormente no que diz respeito aos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e às necessárias medidas de distanciamento e proteção da população.



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Ressalta-se, ainda, que, em seu art. 5º, inciso I, manteve a proibição, até 21/06/2020, da realização de quaisquer eventos que envolvam aglomeração, destacando, expressamente, comício, passeata e afins, *in litteris*:

“Art. 5º - De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação da COVID-19, diante de mortes já confirmadas, DETERMINO A SUSPENSÃO, até o dia 21 junho de 2020, das seguintes atividades:

I - realização de eventos e de qualquer atividade com a presença de público, ainda que previamente autorizadas, que envolvam aglomeração de pessoas, tais como evento desportivo, show, salão de festa, casa de festa, feira, evento científico, **comício, passeata e afins. (...)**” (grifei)

Todavia, consoante destaquei na decisão de indexador 146, a ponderação dos princípios constitucionais deve considerar o contexto social no qual a desarmonia se insere, na lição de Robert Alexy.

Em que pese ainda em vigor a proibição da realização de carreatas e passeatas, não se revela razoável ao Poder Judiciário se imiscuir na atividade fiscalizatória da Administração Pública, cabendo a esta, mediante o exercício do poder de polícia, as medidas administrativas que coibam os excessos dos atos dos 3º a 10º agravados, mormente porque vigora, atualmente, a permissão de realização de outras atividades em espaços públicos.

Destaca-se que, em 08/06/2020, o Douto Magistrado da 7ª Vara da Fazenda Pública, nos autos dos processos nº 0117233-15.2020.8.19.0001, 0102074-32.2020.8.19.0001 e 0068461-21.2020.8.19.0001, proferiu decisão que suspendeu, temporariamente, a eficácia dos artigos 6º a 14 do Decreto Municipal nº 47.488/2020 e dos artigos 6º a 10 do Decreto Estadual nº 47.112/2020.

Todavia, em 09/06/2020, a Presidência deste Colendo Tribunal Estadual proferiu decisão, nos autos do processo nº 0036361-16.2020.8.19.0000, para suspender a eficácia da supramencionada antecipação da tutela, salientando que o referido *decisum* “*ignorou os limites impostos pelo princípio da separação dos poderes, invadindo competência típica do Poder Legislativo e impedindo a eficácia de ato legítimo editado pelo chefe do Poder Executivo*” (indexador 02 – fls.27).



Agravo de instrumento n.º 0025209-68.2020.8.19.0000

Origem: 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Faz-se mister reconhecer, assim, que a manutenção do *decisum* após a edição dos supramencionados Decretos denotaria violação aos direitos fundamentais de reunião em espaços públicos (art. 5º, XVI, da CRFB/1988) e de liberdade de expressão (art. 5º, IV, da CRFB/1988), vez que não mais subsiste o contexto excepcional que autorizou o cerceamento, em caráter temporário, das liberdades individuais dos 3º a 10º agravados.

Não me parece razoável o cerceio de direito constitucional tão relevante quando os Poderes Executivo e Municipal, competentes para a regulação da matéria, entendem pela retomada gradual das atividades, impondo a revogação da tutela anteriormente deferida e da multa nela imposta.

Assim sendo, **revogo a tutela recursal concedida em indexador 146, restando prejudicado o agravo interno interposto pelo 1º agravado.**

3 – Informe-se o juízo de 1º grau e intimem-se as partes acerca do teor do presente *decisum*.

Após apresentadas contrarrazões ao agravo de instrumento pelos demais recorridos, remetam-se os autos à douta Procuradoria de Justiça para a emissão de parecer.

Rio de Janeiro, de de 2020.

Desembargadora **MARIANNA FUX**
Relatora