



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000
Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000

Agravante1: ITAU UNIBANCO S A
Agravante2: BANCO BRADESCO
Agravante3: BANCO DO BRASIL
Agravado: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Relator: DES. *CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA*

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento em face de decisão que, em ação civil pública, deferiu em parte a tutela de urgência para que os bancos réus adotem em 48hs. as seguintes medidas para controle do contágio do Coronavírus (Covid-19), sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por réu:

- 1) limitação de entrada e organização de filas, inclusive na área externa das agências, com a destinação de um funcionário exclusivo para controlar a entrada e saída de pessoas, e a fixação de marcações horizontais e verticais de distanciamento não inferior a 02 (dois) metros;
- 2) contratação de serviços privados auxiliares e adequados para o implemento da medida acima, caso não haja funcionários em número suficiente ou com preparo adequado para tais medidas;
- 3) adoção de medidas de controle sanitário recomendadas pelas autoridades de saúde, especialmente quanto à higienização constante do ambiente interno e dos pontos de atendimento direto ao consumidor, inclusive disponibilizando álcool em concentração adequada próximos aos terminais de atendimento, inclusive em horários em que não haja atendimento presencial;
- 4) higienização permanente e ostensiva de todas as superfícies que apresentem risco de infecção aos consumidores, inclusive dos caixas eletrônicos;
- 5) estabelecimento de horários ou setores específicos para atendimento da população idosa, doentes crônicos, gestantes, pessoas com deficiências que necessitem deslocar-se às agências ou canais presenciais de atendimento, com senhas prévias ou agendadas, afixando-se ostensivos avisos e informações para conhecimento da população em geral;
- 6) promoção de medidas para incentivar os clientes e usuários do setor bancário que atendam às orientações das autoridades sanitárias e evitem se deslocar para as agências bancárias e deem preferência para usar produtos e serviços dos bancos pelos canais digitais destinados à população.



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000
Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000

7) Outras medidas adequadas à prevenção da disseminação da COVID-19 (distribuição de máscaras, organização das filas de atendimento, inclusive na parte EXTERNA das agências, marcação de atendimento e saques, ampliação do horário de funcionamento, etc.).

Alega o Banco Itaú (Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000), preliminarmente, a nulidade da decisão agravada, que não teria enfrentado alegação de prévio e espontâneo cumprimento das medidas pleiteadas pelo Ministério Público.

Sob o mesmo fundamento, aduz ausência de fumaça do bom direito e de interesse de agir, eis que, conforme documentos dos autos, o agravante já estaria cumprindo todas as determinações normativas e demais medidas que estão ao seu alcance para prestar o serviço de maneira segura.

Afirma não haver nos autos nenhuma reclamação de usuários no sentido de que estaria ignorando as medidas sanitárias para evitar a disseminação da pandemia, a afastar a probabilidade do direito.

Relata as medidas tomadas que atendem ao comando judicial e outras que, entende, superam as necessidades impostas pelos Poderes Públicos.

De outra vertente, sustenta ser ilegal a imposição de obrigações desproporcionais ou materialmente impossíveis, como utilizar poder de polícia para reprimir condutas inadequadas dos usuários, sobretudo na área externa das agências.

No tocante à determinação de ampliação do horário de atendimento, aduz que viola o princípio da congruência, eis que não requerida pelo Ministério Público na inicial. Ademais, a regulação do horário de funcionamento das agências bancárias seria de competência da União, através do BACEN.

Por outro lado, alega que a obrigação de distribuição de máscaras aos clientes, além de também não ter sido pedida na inicial, é desproporcional, não constando de qualquer ato normativo dos entes federativos, e pode agravar o problema, estimulando usuários a adentrarem nas agências para receber as máscaras.

Aduz haver perigo da demora inverso, diante do valor da multa arbitrada e potencial estímulo a denúncias casuísticas de descumprimento.

Pede a concessão de efeito suspensivo e, ao final, a reforma do *decisum*. Subsidiariamente, pede a redução do valor da multa e a fixação de teto.



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

- ▶ **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000**

Alega o Banco Bradesco (Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000) ausência de probabilidade do direito e o perigo de dano, eis que já cumpriria as determinações do Poder Público.

Afirma que não há na inicial indícios de que as estaria descumprindo.

Aduz não poder adotar medidas coercitivas com a população, ou outras que caibam exclusivamente ao Poder Público.

Pede a concessão de efeito suspensivo e, ao final, a reforma do *decisum*. Subsidiariamente, pede a redução da multa arbitrada.

O Banco do Brasil (Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000) reproduz alegações de que já cumpre medidas de controle de contágio, inclusive com adoção de horários diferenciados de atendimento.

Aduz que as fotografias da inicial não se referem a agências deste recorrente.

Sustenta ser descabida a determinação de contratar pessoal para organizar filas ou exercer outras tarefas, diante da necessidade de realizar concurso público.

Pede a concessão de efeito suspensivo e, ao final, a reforma do *decisum*. Subsidiariamente, pede a redução da multa arbitrada.

É o relatório.

Estão presentes os requisitos que autorizam a concessão de efeito suspensivo aos recursos.

Para deferimento da tutela de urgência, é cediço que devem estar presentes a probabilidade do direito e o risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

In casu, a inicial da ação civil pública retrata o panorama da pandemia mundial de Covid-19 e aponta as medidas que entende necessárias para evitar a disseminação do vírus. Alega ser amplamente noticiado que as instituições financeiras rés não estariam agindo para evitar aglomerações em suas agências, sendo necessária a concessão da tutela de urgência.



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000
Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000

Ora, louváveis os fundamentos do Ministério Público e seu esforço para redução do risco de contágio e do impacto provocado na saúde pública, economia e relações sociais como um todo em razão do Coronavírus. Sem dúvidas, o combate à Covid-19 envolve esforço coletivo que perpassa todos os entes federativos, as três esferas do Poder e ações conjuntas no âmbito público e privado.

Ocorre que já há, no âmbito estadual e municipal, atos normativos regulamentando as medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento da emergência de saúde pública. Com efeito, a própria inicial, bem como a decisão agravada, mencionaram tais atos, que se sucedem na previsão de horários, modo de funcionamento e precauções a serem tomados pelos diferentes serviços prestados à população, justamente para combater a pandemia.

Não basta, dessa forma, alegar-se que as instituições financeiras estariam descumprindo tais medidas. Necessário que haja efetiva comprovação, suficiente a ensejar a tutela judicial e a demonstrar a necessidade de concessão da liminar.

Sob essa ótica, o agravante Itaú, respondendo intimação do juízo singular para informar as medidas de prevenção que vinha adotando, peticionou nos autos originais informando as condutas efetivamente tomadas e juntando documentos, fotos e *links* para vídeos no intuito de comprovar suas alegações.

Referidos elementos probatórios também instruem o presente recurso, consubstanciados em demonstração de que instalou barreiras físicas entre os caixas, demarcou a distância entre filas e assentos, prestou orientação por funcionários ao público, instalou cancelas, disponibilizou álcool gel e higienização de ambientes, dentre outros.

Igualmente, o Banco do Brasil e o Banco Bradesco apontam, na ação originária, idêntica adoção de medidas para prevenção do contágio. Houve unânime demonstração de que evitam a proximidade entre usuários nas agências e promovem a desinfecção das áreas internas.

Note-se, a decisão agravada não enfrentou referidos fundamentos, deixando de apontar em que ponto as instituições financeiras teriam deixado de atender às determinações do Poder Público para evitar o contágio da Covid-19.

Ademais, sequer houve individualização na inicial das condutas que seriam praticadas (ou determinações descumpridas) por cada instituição ora agravante, o que prejudica sobremaneira a análise da tutela de urgência e o exercício do contraditório e o direito de defesa.



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000**

Igualmente, restou demonstrado (em cognição sumaríssima) o cumprimento à determinação de prestar atendimento aos clientes em horários diferenciados e de priorizar a utilização de canais digitais.

Assim, não se vislumbra em que ponto se faz presente o requisito da probabilidade do direito a autorizar a tutela de urgência. A análise inicial dos autos indica que as instituições financeiras já estariam cumprindo os decretos exarados pelo Poder Executivo, no âmbito Estadual e Municipal, para controle da disseminação da doença.

Além disso, indaga-se até a utilidade-interesse do provimento judicial requerido, se ele busca espelhar medidas já previstas pela Administração Pública.

Não se pode impor aos bancos, outrossim, utilizar poder de polícia no controle de clientes na área externa, eis que não possuem tal prerrogativa. Ela cabe, justamente, à Administração.

E a exigência de efetivo exercício de fiscalização pelo Poder Executivo extravasa a tutela concedida em desfavor dos ora agravantes.

Igualmente, afigura-se, *ictu oculi*, desproporcional determinar o fornecimento de máscaras para clientes, medida sanitária que refoge à responsabilidade dos prestadores de serviço.

De todo modo, vale trazer ao contexto da presente demanda o magistral conteúdo de decisão exarada pela Presidência desta Corte na Suspensão da Execução nº 0036361-16.2020.8.19.0000, referente à suspensão dos atos do Estado e Município do Rio de Janeiro que flexibilizaram medidas de isolamento social e promoveram abertura em etapas dos serviços em referidos entes.

A complexidade, impacto e imprevisibilidade da pandemia, de amplitude mundial, foi devidamente reconhecida por aquele *decisum*. E foi precisamente em razão desta excepcionalidade, e diante da profusão de ações judiciais relacionadas à pandemia, que se destacou ali a *virtude* em se reconhecer, em muitos casos, a ausência de *expertise* do Poder Judiciário em relação à Covid-19.

Necessário redobrar a atenção à consequência das decisões judiciais e ao impacto que causam no seio social, considerando a multiplicidade de orientações técnicas sobre o assunto em tela. E sob essa ótica, o Poder Executivo, assinalou-se, possuiria os melhores meios e a legitimidade democrática para praticar os atos destinados ao combate à pandemia.



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000**

Tais assertivas podem ser consideradas na presente demanda.

Não se furta, aqui, a apreciação pelo Poder Judiciário da pretensão deduzida.

Em hipótese alguma.

Mas se no caso a pretensão é de condenar instituições financeiras a adotarem medidas de prevenção já preconizadas pela Administração Pública, indaga-se, qual o interesse de agir?

Especialmente, em sede de tutela de urgência, se a pretensão é de adoção de medidas já preconizadas pelo Poder Público, e se os elementos dos autos apontam (novamente, em cognição sumária) que as medidas previstas já estão sendo adotadas, eventual deferimento do pleito importa em desnecessária intervenção do Judiciário em esfera que (ainda) não lhe compete.

Cabe ao Administrador Público exercer o poder de polícia para fiscalizar e exigir o cumprimento pelo particular das medidas por ele previstas, e ao Poder Judiciário, por deferência, recomenda-se postura de autocontenção na revisão do mérito e na ingerência sobre temas da Administração Pública.

A propósito, vide aresto que segue:

0030689-27.2020.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a).
JDS MARIA AGLAE TEDESCO VILARDO - Julgamento: 21/05/2020 -
VIGÉSIMA SÉTIMA CÂMARA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ministério Público requer modificação da decisão que homologou o acordo feito com o Município de Volta Redonda para restabelecer as medidas anteriores de restrição para o enfrentamento da Covid-19. Acordo homologado judicialmente com cláusulas preventivas para o caso de aumento em 5% do número de casos de contaminação por dois dias seguidos, além de utilização de leitos, em percentuais previstos. Alegação de que a Deliberação CIB/RJ nº 6.159, de 27 de abril de 2020, determinou que todos os leitos para atendimento da covid-19 das redes municipais, estadual e federal serão regulados pela Central Estadual De Regulação De Sistemas. Concessão de liminar em ação civil pública, proposta pelo Ministério Público, que limitou a regulação a metade dos leitos e restou irrecorrida. Estudos da Fundação Oswaldo Cruz, com recomendação de maior cautela dos Municípios com o retorno do isolamento, aliado ao regulamento dos leitos. Juiz que decidiu com base nas cláusulas do acordo. Ausência de



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

- **Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000**
- Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000**

descumprimento ou de fato extraordinário a justificar rompimento do acordo. Informações atualizadas no site da Secretaria de Saúde do Município que indicam o cumprimento do acordo e atenção às alterações diárias. Edição do Decreto 16.173/2020 para novo isolamento por 7 dias, conforme previsão do acordo quanto ao aumento do número de contaminados em percentual indicado no acordo, em dois dias seguidos. Autonomia de decisão do Município deve ser respeitada se não ultrapassa limites da razoabilidade. Monitoração adequada e diária. FIOCRUZ recomenda considerar as realidades epidemiológicas e dos sistemas de saúde das diferentes cidades do estado e considerar a tendência da epidemia, a disponibilidade de leitos e equipamentos, a adequação do quadro de profissionais de saúde, bem como a adesão dos cidadãos e dos estabelecimentos comerciais e industriais a estas medidas. Estudo afirma que as medidas mais restritivas podem ser acionadas repetidas vezes, durante um longo período, pois a situação deve perdurar por 18 a 24 meses. **Consideração da intensidade do controle judicial da Administração Pública que deve considerar "pluralidade de formas e de graus em que a intensidade do controle judicial pode ser adaptada à complexidade da administração pública contemporânea, não sendo nenhuma solução abstratamente superior às demais". Situação da pandemia no Brasil muito grave, sem coordenação entre os três entes federativos. Intensidade do controle judicial complexa e custosa. Há que se dosar a atividade judicial para que não se promova a transferência de poderes de forma irregular. Decisões a serem tomadas para preservar vidas, evitar as mortes evitáveis e preservar outros segmentos, como o econômico e social. Tudo a ser ponderado cautelosamente. Aos Tribunais cabe avaliar o limite da razoabilidade diante de uma questão substancial sem que o Judiciário faça prevalecer a sua decisão para o conflito. Controle judicial deferente.** Ausência de extrapolação de limites de segurança. Cumprimento de regras previamente acordadas. Ausência de fato superveniente que atinja substancialmente o acordo e provoque mudança a causar grave dano. Ausência de teratologia. Súmula n. 59 do TJRJ: "Somente se reforma a decisão concessiva ou não, da tutela de urgência, cautelar ou antecipatória, se teratológica, contrária à lei, notadamente no que diz respeito à probabilidade do direito invocado, ou à prova dos autos." NEGADO PROVIMENTO ao recurso, na forma do art. 1.019 c/ art. 932, IV, a, ambos do CPC.

Por fim, a concessão da tutela de urgência pode trazer risco de dano inverso aos agravantes, diante da determinação de medidas potencialmente inexecutáveis (como a distribuição de máscaras a clientes ou o controle externo de população, para além dos limites das agências), desaguando na incidência da *astreinte* cominada.



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

- Agravo de Instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000
- Agravo de Instrumento nº 0034574-49.2020.8.19.0000
- Agravo de Instrumento nº 0034877-63.2020.8.19.0000

Tais elementos conduzem à suspensão da eficácia da decisão recorrida, até julgamento do mérito dos recursos.

Portanto, presentes os requisitos legais, **defiro efeito suspensivo aos recursos.**

Comunique-se imediatamente ao juízo agravado, para fins de cumprimento desta decisão

Ao agravado. Após, ao Ministério Público de segundo grau para parecer meritório.

Apensem-se os autos dos agravos de instrumento nº 0034358-88.2020.8.19.0000, 0034574-49.2020.8.19.0000 e 0034877-63.2020.8.19.0000, para julgamento em mesma sessão.

Rio de Janeiro, 10 de junho de 2020.

Desembargador *CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA*
Relator