



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**DOUTO JUÍZO DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA  
COMARCA DA CAPITAL-RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, neste ato apresentados pela **Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção ao Idoso da Capital**, com sede na Av. Nilo Peçanha, 5º andar, nesta cidade, e pelo **Núcleo Especial de Atendimento à Pessoa Idosa (NEAPI)**, com sede na Av. Rio Branco, 147, 12º andar, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20040-910, e-mail: nupedrj@gmail.com, que esta subscrevem, vêm à presença de Vossa Excelência, com fundamento nas disposições dos artigos 5º, XXXV e LXXIV, 129, incisos III e IX, e 134, *caput*, da Constituição da República; artigo 5º “*caput*” e § 5º, da Lei Federal nº 7.347/85; artigo 25, IV, “a”, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; artigo 4º, VII, VIII, X e XI, da Lei Complementar nº 80/94 e artigos 282 e seguintes do Código de Processo Civil, propor a presente

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

*com pedido de tutela de urgência*

em face de:

1. **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 42.498.733/0001-48, com sede na Rua Afonso Cavalcanti, 455,



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

13º andar, Cidade Nova, Rio de Janeiro, e procuradoria jurídica na Travessa do Ouvidor, nº 4, Centro, Rio de Janeiro -RJ, CEP 20040-040, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

## FATOS

---

### **I. DECRETO RIO Nº 47.311/2020: PROIBIÇÃO DE ATENDIMENTO BANCÁRIO A PESSOAS IDOSAS NA FORMA PRESENCIAL**

Considerando o cenário de crise em saúde pública de âmbito mundial, com a classificação do novo coronavírus (COVID-19) como pandemia pela Organização Mundial de Saúde e a recomendação de distanciamento e isolamento social pelas Secretarias de Saúde Governamentais, o Município do Rio de Janeiro adotou uma série de medidas destinadas à manutenção dos direitos à vida e à saúde dos cidadãos cariocas.

Condensando algumas destas medidas, foi editado e publicado, em 21 de março de 2020, o Decreto Rio nº 47.282, que determina, dentre outras providências, ações voltadas ao público idoso – e, portanto, atreladas às atribuições ostentadas por esta Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Idoso da Capital do Rio de Janeiro e este Núcleo Especial de Atendimento à Pessoa Idosa da Defensoria Pública –, a saber: a suspensão de serviços prestados por Academias da Terceira Idade, bem como do atendimento presencial em casas de convivência municipais e da concessão de licenças para realização de eventos que gerem aglomerações (art. 1º, XIV, do Decreto Rio nº 47.282/2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Em virtude da dinamicidade dos eventos atrelados à propagação da COVID-19, a redação originária do Decreto Rio nº 47.282 já sofreu algumas alterações. Nesse sentido, o Decreto Rio nº 47.285/2020 promoveu a inclusão do artigo 1º-A, que, a respeito das atividades comerciais suspensas no âmbito do Município do Rio de Janeiro, assim dispõe:

*“Art. 1-A Para efeito do disposto na alínea “d” do inciso XIII, do art. 1º, são consideradas atividades suspensas:*

*I - atendimento bancário presencial em agências e em casas lotéricas, exceto bancos oficiais para pagamento de benefícios e serviços essenciais, limitada a ocupação máxima de trinta por cento da capacidade física do local, ficando o atendimento bancário nas demais hipóteses, realizado, exclusivamente, por meio de caixas eletrônicos, com igual controle de limitação;”*

Ampliando a restrição empreendida pelo ato normativo destacado, foi editado, aos 27 de março de 2020, o Decreto Rio nº 47.311/2020, alterando a redação do supratranscrito inciso I do art. 1º-A do Decreto Rio nº 47.282/2020, *verbis*:

*“Art. 1º-A.....*

*I - atendimento bancário presencial em agências, exceto bancos oficiais e casas lotéricas, para atendimento exclusivo de pagamento e recebimento e benefícios e de serviços essenciais, além das apostas que lhe são próprias, desde que:*

- 1. garantido o espaçamento mínimo de um metro e meio entre as pessoas durante o atendimento;*
- 2. procedido mediante apresentação de documento de identidade, **vedado o atendimento aos usuários com sessenta anos ou mais de idade, aos quais deverá ser garantido o atendimento por outro meio;***
- 3. o atendimento não se estenda a outra prestação de serviço, tal como a de apostas em corrida de cavalos.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

.....” (NR) (*grifo*  
*nosso*)

Vê-se, pois, que **por meio do art. 1º-A, inciso I, item 2, do Decreto Rio nº 47.282/2020, com redação dada pelo Decreto Rio nº 47.311/2020, o Chefe do Poder Executivo Municipal estabeleceu a proibição de que instituições bancárias sediadas no Município do Rio de Janeiro prestem serviços bancários, ainda que essenciais, através de atendimento presencial, a idosos, isto é, pessoas com mais de 60 anos.**

Assim, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro demonstrarão, a seguir, que referida determinação está eivada de vício de inconstitucionalidade material que reclama a intervenção do Poder Judiciário a fim de restaurar a ordem constitucional e preservar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos destinatários da norma: as pessoas idosas.

## **II. DA PANDEMIA**

É fato público e notório que um novo tipo de Coronavírus, posteriormente denominado COVID-19, foi identificado como agente precursor de casos de pneumonia grave, com alto potencial de contágio entre seres humanos, casos esses inicialmente diagnosticados em pacientes na cidade chinesa de Wuhan, província de Hubei, na China, e posteriormente expandidos para diversos países, deflagrando cenário de emergência de saúde pública internacional.

O surto levou a Organização Mundial de Saúde, em 11 de março, a classificá-lo como uma pandemia, em razão de sua distribuição geográfica internacional muito alargada e de sua transmissão sustentada de pessoa para pessoa, uma vez que naquele momento já



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

havia se disseminado para um total de 114 países em todos os continentes, com mais de 118 mil casos e 4.291 mortes em todo o mundo.

No Brasil, foi declarada Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) pelo Ministério da Saúde, conforme Portaria MS nº 18, de 03 de fevereiro de 2020. O primeiro caso de contágio foi anunciado em 26 de fevereiro e a primeira morte registrada no dia 17 de março no Estado de São Paulo. Três dias depois, o Ministério da Saúde reconheceu estado de transmissão comunitária ou sustentada do novo coronavírus em todo o país.

Frise-se que o Brasil ainda está em fase de agravamento do surto de COVID-19, tendo em vista que a expectativa do Ministério da Saúde é a de que o número de infectados cresça potencialmente até o próximo mês de julho, sendo certo que até a presente data foram confirmados cerca de 4.683 casos no país (657 no Estado do Rio de Janeiro e 553 na capital), e 167 mortes (18 delas no Estado do Rio de Janeiro), além de 4.471 prováveis contagiados no município do Rio de Janeiro, segundo a Secretaria Municipal de Saúde.

É de se ressaltar que o vírus é especialmente perigoso para determinados grupos ante a maior vulnerabilidade e susceptibilidade ao agravamento por complicações em decorrência da doença causada.

Dentre estes grupos estão as pessoas idosas, o que se deve às alterações provocadas pelo envelhecimento no sistema imunológico desses pacientes, em prejuízo da capacidade de resposta imune rápida a patógenos invasores<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> GEISS, Brian. Por que o coronavírus é mais perigoso para os idosos. El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/ciencia/2020-03-24/por-que-o-coronavirus-e-mais-perigoso-para-os-idosos.html>>. Acesso em: 30 de março de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Não por outra razão, a Organização Mundial de Saúde passou a propor aos Estados a adoção de medidas de isolamento e distanciamento social, a fim de evitar a propagação da doença e o colapso do sistema de saúde, incapaz de atender a todas as demandas hospitalares acaso a curva de contágio do vírus não seja contida.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

---

Embora os atos expedidos pelo Prefeito do Rio de Janeiro estejam, aparentemente, em consonância com as determinações da Organização Mundial de Saúde que visam à preservação do direito à saúde das pessoas idosas, no sentido do recrudescimento de medidas tendentes ao isolamento social, especialmente quanto aos integrantes dos grupos de risco do COVID-19, a proibição de atendimento bancário presencial aos maiores de 60 anos é medida que não se coaduna com o ordenamento jurídico-constitucional.

Conforme a seguir se demonstrará, o art. 1º-A, inciso I, item 2, do Decreto Rio nº 47.282/2020, com redação dada pelo Decreto Rio nº 47.311/2020, é inconstitucional, por violar os **princípios da proporcionalidade** (art. 1º, *caput*, da Constituição da República), e da **isonomia** (art. 5º, *caput* e I, da Constituição da República), da **não-discriminação** (art. 3º, IV, da Constituição da República). da **impessoalidade** (art. 37, da Constituição da República) e da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da Constituição da República).



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## I. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE (ART. 1º, *CAPUT*, CRFB/88)

O princípio, regra ou postulado da proporcionalidade está implícito na Constituição Federal de 1988, sendo comumente extraído da do princípio do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, *caput*. Este é empregado como importante critério para se aferir a constitucionalidade de normas infraconstitucionais que restrinjam direitos fundamentais<sup>2</sup>, como é caso do Decreto em comento.

Conforme ensina Virgílio Afonso da Silva:

*“a regra da proporcionalidade no controle das leis restritivas de direitos fundamentais surgiu por desenvolvimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional alemão. [...] Na forma desenvolvida pela jurisprudencial constitucional alemã, tem ela uma estrutura racionalmente definida, com subelementos independentes – a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito – que serão aplicados em uma ordem predefinida, e que conferem à regra da proporcionalidade a individualidade que a diferencia, claramente, da mera exigência da razoabilidade”<sup>3</sup>.*

Sua estrutura, pois, congrega três subprincípios, cuja análise permite melhor exercício prático da ponderação judicial: (i) o juízo da **adequação** da medida aos fins (legítimos) propostos; (ii) o juízo da **necessidade** da medida diante de outras alternativas igualmente viáveis e menos gravosas; e (iii) o juízo da **proporcionalidade** em sentido estrito da medida, isto é, a análise acerca do grau de promoção do direito contraposto àquele restringido pela medida, confrontando-se ambos os bens jurídicos envolvidos em pratos de uma balança.

---

<sup>2</sup> NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 15. ed.. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 327-341; MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 688-693.

<sup>3</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, v. 798, 2002, p. 25.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Quanto à **adequação**, verifica-se, indene de dúvidas, que a vedação de acesso ao atendimento bancário presencial às pessoas idosas, imposta pela Administração Pública Municipal do Rio de Janeiro, é medida apta aos fins colimados pelo agente político que a decretou.

Com efeito, o fim – combate à proliferação de uma doença grave – é legítimo, pois se coaduna com a proteção do direito social à saúde, e a medida restritiva adotada contribui para a sua promoção, já que evita de forma eficaz a propagação da infecção viral provocada pelo novo Coronavírus e está em consonância com as determinações da Organização Mundial da Saúde.

Assim, a medida em comento está de acordo com o subprincípio da adequação.

Entretanto, **a restrição de atendimento presencial às pessoas maiores de 60 anos pelas instituições bancárias não passa pelo crivo da necessidade**. A respeito do subprincípio da necessidade, merecem destaque as lições do renomado professor, jurista e constitucionalista Daniel Sarmento:

*“O subprincípio da necessidade impõe que, dentre diversas medidas possíveis que promovam com a mesma intensidade uma determinada finalidade, o Estado opte sempre pela menos gravosa. Com base neste subprincípio, torna-se possível invalidar medidas estatais excessivas, que restrinjam em demasia algum direito ou interesse juridicamente protegido, sempre que se demonstrar que uma restrição menor atingiria o mesmo objetivo. Jellinek celebrou esta ideia numa conhecida metáfora: “não se abatem pardais com tiros de canhão”.*

Em igual sentido professa Marcelo Novelino:

*“Uma medida deve ser considerada desproporcional quando for constatada, de forma inequívoca, a existência de outra menos onerosa e com semelhante eficácia. O teste da*





**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

*necessidade é feita em duas etapas: primeiro, verifica-se a existência de medidas alternativas similarmente eficazes para fomentar o fim almejado para, em seguida, analisar se tais medidas são menos gravosas que a efetivamente adotada”<sup>4</sup>.*

Então vejamos. Será que a medida em tela, altamente restritiva, é realmente a única solução, necessária à contenção da disseminação do vírus? Havendo outras alternativas que atinjam a mesma finalidade pretendida com a edição da norma, esta é a menos gravosa?

Ao examinar a necessidade da medida adotada pelo administrador, o intérprete deverá ter em conta se as eventuais medidas alternativas àquela questionada são igualmente idôneas ao atingimento do objetivo visado e, em seguida, se são menos gravosas do que a medida originariamente proposta.

Nesse desiderato, o intérprete não deverá se descuidar da orientação interpretativa extraída do princípio da concordância prática ou harmonização, o qual, segundo leciona o Professor e Ministro Gilmar Mendes, “*consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum*”<sup>5</sup>.

**Nessa ordem de ideias, é de se concluir que a proibição de acesso ao atendimento bancário presencial a maiores de 60 anos, mesmo para atividades bancárias essenciais, afigura-se medida desnecessária, já que a proteção à saúde deste público poderá ser obtida por outras vias que não impliquem a alienação total dos mesmos ao sistema financeiro.**

---

<sup>4</sup> NOVELINO, Marcelo. Curso de direito constitucional. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 335.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 107.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Vale ressaltar que a medida contrária inclusive o Decreto federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei 13.979/2020 (Lei do Coronavírus) para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. O artigo 3º, §1º, XX do mencionado Decreto prevê:

*“Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.*

*§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:*

*[...]*

*XX - serviços de pagamento, de crédito e de saque e aporte prestados pelas instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil; (Redação dada pelo Decreto nº 10.292, de 2020)”*

Como alternativa menos gravosa à determinação fixada pelo Decreto municipal ora questionado, a Circular do Banco Central do Brasil nº 3.991, de 19 de março de 2020, estabeleceu que

*“CIRCULAR Nº 3.991, DE 19 DE MARÇO DE 2020*

*Dispõe sobre o horário de atendimento ao público nas dependências das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil enquanto perdurar a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19).*

*A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, em sessão realizada em 19 de março de 2020, com base no art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e tendo em vista o art. 7º, inciso II, da Resolução nº 2.932, de 28 de fevereiro de 2002, resolve:*



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Art. 1º Assegurada a prestação dos serviços essenciais à população, as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem ajustar o horário de atendimento ao público de suas dependências enquanto perdurar, no País, a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19), dispensada a antecedência de comunicação de alteração, de que trata o art. 4º da Resolução nº 2.932, de 28 de fevereiro de 2002.*

*Parágrafo único. Os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e as caixas econômicas estão dispensados do cumprimento, em suas agências, do horário obrigatório e ininterrupto de que trata o art. 1º, § 1º, inciso I, da Resolução nº 2.932, de 2002.*

*Art. 2º As instituições de que trata o art. 1º devem afixar aviso em local visível em suas dependências, bem como comunicar os clientes, pelos demais canais de atendimento disponíveis, sobre o horário de atendimento e caso venham a instituir limitação de quantidade de clientes e usuários ou outras condições especiais de acesso às suas dependências, destinadas a evitar aglomeração de pessoas.*

*Art. 3º Esta Circular entra em vigor na data de sua publicação.”*

Nessa mesma linha, em atenção ao cenário crítico da saúde e às dificuldades enfrentadas pelas pessoas idosas, a FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos – orientou as instituições financeiras a manterem **horários diferenciados de atendimento ao público apenas para a prestação de serviços bancários essenciais**, como forma de viabilizar o acesso ao serviço dos segmentos mais vulneráveis da população com a devida segurança, minimizando os riscos de contágio.

Para tanto, veiculou, através de seu website, recomendação acerca do horário de funcionamento das agências bancárias, nos seguintes termos:

*“Em regime contingenciado, ou seja, com limite de pessoas no interior das agências e apenas com transações essenciais, as agências realizarão atendimento*



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

*ao público pelo período mínimo das 10 horas às 14 horas, enquanto for necessário para atender às necessidades de combate à disseminação do COVID-19, responsável pela atual pandemia.*

***Para atendimento exclusivo para idosos, gestantes e pessoas portadoras de deficiências, o atendimento será das 9 horas às 10 horas***<sup>6</sup>. (grifo nosso)

Em reforço à proteção da higiene física dos clientes, a FEBRABAN também noticiou a **intensificação da higienização** das instalações bancárias<sup>7</sup>.

A orientação de restringir o atendimento a horário especialmente destinado aos grupos mais vulneráveis garante o direito à prioridade, o qual, de acordo com o art. 3º, §1º, I, do Estatuto do Idoso, compreende o “*atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população*”.

Além da estipulação de horário diferenciado e especial de atendimento aos grupos vulneráveis e da intensificação da higienização das instalações bancárias, afigura-se igualmente viável a **disponibilização de contato telefônico para agendamento de horário para atendimento em casos excepcionais**, com o condão de evitar a formação de aglomerações na porta das agências.

Ainda, é possível a **instituição de um sistema de triagem para aferir o grau de importância e essencialidade do serviço buscado junto ao Banco**, evitando a formação de filas desnecessárias, ainda que tais filas estejam organizadas em distanciamento de um metro e meio de pessoa para pessoa.

---

<sup>6</sup> FEBRABAN informa novo horário de funcionamento de agências bancárias. FEBRABAN, 2020. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/noticia/3429/pt-br/>>. Acesso em: 30 de março de 2020.

<sup>7</sup> Conheça as iniciativas do setor bancário para amenizar os efeitos do coronavírus. FEBRABAN, 2020. Disponível em: <<https://portal.febraban.org.br/noticia/3428/pt-br/>>. Acesso em: 30 de março de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Portanto, há diversas medidas alternativas a serem adotadas que acarretam restrição menos gravosa a outros direitos fundamentais da pessoa idosa e que promovem igualmente o seu direito à saúde.

Em relação ao último subprincípio, o da proporcionalidade em sentido estrito, o juízo é igualmente negativo. A respeito desse subprincípio, ensina Virgílio Afonso da Silva:

*“consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva”<sup>8</sup>.*

De fato, o sopesamento entre a intensidade da restrição imposta frente a realização do direito fundamental protegido aponta para o excesso da limitação. Isso porque, a vedação ao atendimento presencial nos bancos aos maiores de 60 anos limita não só a liberdade de locomoção, mas em muitos casos impede o acesso mesmo aos proventos necessários à subsistência dessas pessoas.

Ocorre que, como cediço, boa parte das pessoas idosas, em especial aquelas de menor faixa de renda, têm como única fonte de renda o benefício previdenciário ou assistencial (aposentadoria, pensão por morte, BPC/LOAS) pago pelo INSS e demais institutos de previdência oficiais.

Menos afetas ao uso de recursos tecnológicos, muitas pessoas idosas têm por hábito sacar a integralidade do seu salário ou benefício logo que o mesmo é depositado, não fazendo uso da conta bancária para transferências e pagamentos com cartões de crédito e débito. Tal proceder, pois, obriga o comparecimento pessoal do idoso à agência bancária.

---

<sup>8</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, v. 798, 2002, p. 20.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ademais, o referido saque, comumente é feito única e exclusivamente “na boca do caixa”, já que esse público muitas vezes não confia ou não sabe operar os caixas eletrônicos.

Isso sem mencionar os não raros casos – em especial nas idades mais avançadas – em que a pessoa idosa não está de posse do cartão bancário (por perda ou extravio) e sequer sabe o número de sua conta e senha, realizando o saque, pois, “na boca do caixa” mediante a apresentação de documento de identidade.

Todavia, fora justamente o atendimento mais comumente solicitado pelas pessoas idosas, isto é, aquele prestado “na boca do caixa”, que fora vedado pelo art. 1º-A, inciso I, item 2, do Decreto Rio nº 47.282/2020, com redação dada pelo Decreto Rio nº 47.311/2020. Tal restrição, pois, acaba por impedir o acesso aos meios de subsistência de boa parte das pessoas maiores de 60 anos.

Claro, assim, que a medida imposta não passa pela ponderação determinada pelo subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, por ser excessivamente onerosa.

Destarte, percebe-se que o art. 1º-A, inciso I, item 2, do Decreto Rio nº 47.282/2020, com redação dada pelo Decreto Rio nº 47.311/2020 viola o princípio da proporcionalidade, por ofensa aos subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**II. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ART. 5º, CAPUT e I, CRFB/88), DA NÃO-DISCRIMINAÇÃO (ART. 3º, IV, CRFB/88), DA IMPESSOALIDADE (ART. 37, CRFB/88) E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III, CRFB/88)**

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, condensa os principais direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, dentre os quais destaca-se o **princípio da isonomia**, extraído do art. 5º, *caput* e I, que, na sua dimensão material, pode ser entendido segundo a máxima Aristotélica *“tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”*.

Expressão da justiça distributiva, a mensagem por detrás da máxima, aplicada aos deveres Estatais para com seus cidadãos, é de que os indivíduos, enquanto destinatários de políticas públicas, devem ser considerados segundo suas qualidades e vicissitudes.

Por sua vez, o **princípio da não discriminação** é extraído do artigo 3º, IV, da Constituição da República, que traça como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil *“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”*.

Na mesma linha, o artigo 37 da Constituição elenca o **princípio da impessoalidade** como regente da atuação Administrativa, o qual se expressa através da vedação a discriminações desproporcionais em detrimento dos jurisdicionados.

Nesse sentido, as pessoas idosas são identificadas como grupo hipervulnerável por sua fragilidade notória em diversos aspectos da vida, especialmente quanto à saúde, o que exige do Estado a adoção de medidas de proteção especialmente voltadas para eles.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Não por outro motivo, a Administração Pública Municipal do Rio de Janeiro estruturou-se com a criação de órgão especialmente destinado à promoção de políticas públicas voltadas aos idosos: a Secretaria Municipal de Envelhecimento Saudável, Qualidade de Vida e Eventos (SEMESQVE).

E, no cenário atual de enfrentamento da pandemia causada pelo novo Coronavírus, conferiu a esta Secretaria, através do Decreto Rio nº 47.282 de 2020, art. 1º, inciso XIV, a atribuição de suspender: a) a concessão de licenças para realização de eventos que gerem aglomerações, assim entendidas aquelas nas quais não seja possível preservar a distância mínima de um metro e meio entre os participantes, bem como daquelas já concedidas, que gerem o mesmo efeito; b) o atendimento presencial nas casas de convivência do município; e c) os atendimentos nas Academias da Terceira Idade. A situação alarmante da saúde, no entanto, exigiu a adoção de medidas ainda mais restritivas pelo Governo.

Contudo, ao proibir o acesso ao atendimento bancário presencial aos maiores de 60 anos de idade, a Administração Pública Municipal, por meio do Decreto Rio nº 47.311/2020, incorreu em vício de inconstitucionalidade material, por instituir critério discriminatório em detrimento do público idoso, considerando que, como destacado, **as pessoas idosas são as mais dependentes do atendimento presencial bancário por, em sua grande maioria, não acompanhar as inovações tecnológicas que permitem o acesso virtual ao serviço bancário.**

Trata-se de barreira, para muitos, intransponível, que acarreta uma série de consequências negativas para o exercício, com independência, das tarefas ordinárias por parte dos idosos.

Assim, a ausência de atendimento presencial bancário ao público idoso acaba sendo, ao fim e ao cabo, ausência de atendimento bancário em absoluto, o que se traduz em discriminação odiosa, vedada pela Constituição, na medida em que o serviço estará disponível





**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

apenas para aqueles capazes de acompanhar a virtualização do atendimento, ou seja, em geral aqueles que se encontram adaptados à nova realidade eletrônica.

Demais disso, a proibição contida na norma faz saltar aos olhos um dado relevante: não são apenas os idosos que integram o grupo de risco da COVID-19. Outros infectados poderão sofrer igualmente com o agravamento da doença, tais como as pessoas com doenças respiratórias e cardiológicas, diabéticos, hipertensos e que possuam outras comorbidades preexistentes. Portanto, ao restringir o acesso ao sistema bancário, proibindo-o tão somente às pessoas idosas, o ato normativo incorreu em discriminação, o que contribui ainda mais para a estigmatização social dos mesmos.

Também não é demais lembrar que em determinadas localidades municipais, o pequeno comércio local se alimenta somente de dinheiro em espécie para fugir aos encargos financeiros decorrentes da tomada de crédito bancário, o que exige dos consumidores o porte de cédulas, somente obtidas por meio de saques.

No mesmo sentido, a medida restritiva imposta implica prejuízo também ao **princípio da dignidade da pessoa humana**, fundamento da República insculpido no artigo 1º, III, da Constituição, cujo conteúdo requer, em última análise, a preservação da capacidade de autodeterminação dos cidadãos através da garantia de instrumentos destinados a esta finalidade por parte dos Governos.

Ora, retirar o atendimento bancário presencial das pessoas idosas significa eliminar a capacidade de autodeterminação das mesmas e instituir mais uma forma de dependência deste grupo para com outros indivíduos, de sua família, comunidade e entorno, pois estarão fatalmente obrigados a contar com a ajuda de outrem para acessar o serviço bancário virtual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Por fim, o próprio Chefe do Executivo reconhece, através do Decreto Rio nº 47.311 – ao prescrever “*vedado o atendimento aos usuários com sessenta anos ou mais de idade, aos quais deverá ser garantido o atendimento por outro meio*” –, a necessidade de que sejam disponibilizados outros meios de atendimento aos maiores de sessenta anos, sem, contudo, apresentar as alternativas viáveis à oportunização do acesso ao serviço bancário essencial, o que, na prática, implica inacessibilidade em absoluto.

### **TUTELA DE URGÊNCIA**

---

Conforme dispõe o artigo 83, §1º, do Estatuto do Idoso, “*sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil*”.

A remissão legal acima é realizada ao diploma processual civil de 1973, derogado pelo Novo Código de Processo Civil, norma que encontra correspondência no artigo 300, que determina que “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*”.

A **probabilidade do direito** foi amplamente demonstrada e explanada nas linhas acima e reside na violação a preceitos constitucionais e legais conforme a fundamentação exposta.

Por outro lado, o **perigo de dano** desponta especialmente da inauguração do calendário do mês de abril e da renovação dos depósitos de benefícios e pagamentos que somam para a formação do patrimônio positivo de seu destinatário e possibilitam a manutenção da administração financeira e pessoal nas mais diversas áreas da vida – até mesmo, não custa lembrar, para o custeio de planos de saúde.



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Nessa linha de argumentação, postula-se, em caráter liminar, a concessão de provimento jurisdicional que imponha a **SUSPENSÃO** imediata dos efeitos decorrentes do art. 1º-A, inciso I, item 2, do Decreto Rio nº 47.282/2020, com redação dada pelo Decreto Rio nº 47.311/2020, com determinação à Municipalidade de que se abstenha de adotar quaisquer das medidas instituídas pelo referido ato normativo, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de descumprimento ou por pessoa idosa atingida, sem prejuízo das demais sanções legais pertinentes.

Uma vez deferida a tutela de urgência, requer-se a intimação pessoal do Prefeito Municipal e do Procurador-Geral do Município para ciência e devido cumprimento da decisão.

## REQUERIMENTOS

---

Requer-se, ainda:

- a) a citação dos requeridos nas pessoas de seus representantes legais, na forma do art. 242, § 3º, do CPC, a fim de que, advertidos dos efeitos da revelia (CPC, art. 344), apresentem, querendo, contestação a presente ação.
  
- b) seja o PEDIDO JULGADO PROCEDENTE para, confirmado o provimento liminar, **CONDENAR** o Município do Rio de Janeiro ao cumprimento de obrigação de não fazer, consistente em se **ABSTER** de impor a proibição de que instituições bancárias sediadas no Município do Rio de Janeiro prestem todo e qualquer serviço bancário através de atendimento presencial a pessoas idosas com mais de 60 anos,



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de descumprimento ou por pessoa idosa atingida, sem prejuízo das demais sanções legais pertinentes;

- c) sejam os requeridos condenados ao pagamento das custas e despesas processuais, observado o disposto no artigo 18 da Lei nº 7.347/85.

Por oportuno, nos termos do art. 334 do CPC, consigna que os autores não têm interesse na designação de audiência de conciliação, tendo em vista a urgência da demanda, bem como por se tratar de questão de direito.

Requer-se, por fim, que as intimações aos autores sejam feitas pessoalmente, nos termos dos arts. 180 e 186 do Código de Processo Civil, art. 41, inc. IV, da Lei nº 8.625/93, art. 82, inc. III, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003 (Lei Orgânica do Ministério Público do Rio de Janeiro), art. 128, Lei Complementar nº 80/94 (Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública) e art. 87, VIII, da Lei Complementar Estadual nº 06/77 (Lei Orgânica da Defensoria do Estado do Rio de Janeiro).

Provar-se-á o alegado por todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente pela produção de prova documental, testemunhal e pericial, se necessário.

Acompanham esta petição inicial os textos dos Decretos Municipais de nº 47.282, de 21 de março de 2020, nº 47.285, de 23 de março de 2020 e 47.311 de 27 de março de 2020.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Rio de Janeiro, 01 de abril de 2020.

**Adriana Coutinho Santos**  
Promotora de Justiça

**Pedro González Montes de Oliveira**  
Defensor Público



**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva  
do Idoso da Capital



**DEFENSORIA PÚBLICA**  
**DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Coordenador do Núcleo Especial de  
Atendimento à Pessoa Idosa (NEAPI)