



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

VIGÉSIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL

MANDADO DE SEGURANÇA: 0024420-69.2020.8.19.0000

IMPETRANTE: HAYASA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE AUTOMOTORES LTDA

IMPETRADO: PREFEITO DA CIDADE DE NITERÓI

RELATOR: DES. MARCOS ANDRÉ CHUT

DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança originário impetrado por HAYASA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE AUTOMOTORES LTDA em face de ato coator atribuído ao PREFEITO DA CIDADE DE NITERÓI, objetivando:

“(...) seja admitido o presente Mandamus, e concedida liminar determinando IMEDIATAMENTE que a autoridade impetrada se abstenha de impedir o funcionamento da oficina e venda de peças do estabelecimento da impetrante durante o período de paralisação geral das atividades na cidade de Niterói, sob pena do pagamento de multa diária, a ser arbitrada, bem como de outras determinações para garantir a eficácia e o cumprimento dessa liminar.

Em sequência, requer seja feita a notificação da autoridade coatora, para que preste, no decêndio legal, as informações que entender pertinentes, de acordo com o inciso I, do artigo 7º da Lei n. 12.016/09, prosseguindo-se, após, nos termos do que estabelece a legislação em vigor, inclusive com a ciência do Ministério Público, nos termos do art. 7º, II, do diploma Requer também, que ao final seja CONCEDIDA A SEGURANÇA para que seja confirmada a liminar e no mérito tornado definitivo o reconhecimento da necessidade da continuidade da prestação de serviço de oficina mecânica pela Impetrante e venda de peças pela





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

impetrante durante o período da chamada “quarentena” na cidade de Niterói e cassadas as decisões da autoridade coatora em sentido diverso, bem como canceladas as multas ou procedimentos administrativos visando apuração de violação de normas municipais editadas com a finalidade de obrigar ao fechamento das atividades de oficina e venda de peças, tudo por ser de Direito e de Justiça”.

É o caso, **DECIDO**.

Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, contra ato do Ilmo. Prefeito da Cidade de Niterói/RJ, consistente em determinar o funcionamento dos serviços de oficinas mecânicas por meio de “janelas da quarentena”, estipulando períodos de abertura e fechamento das atividades.

Narra o impetrante ser uma concessionária de veículos, que além da atividade de compra e venda de automóveis, possui um setor específico para manutenção e reparo de veículos.

Sustenta que, mediante determinação da autoridade coatora, mantém as atividades da concessionária suspensas em razão da quarentena, mas que os serviços relativos à oficina mecânica devem ser considerados essenciais, razão pela qual não devem ser interrompidos.

Afirma que as datas das janelas de funcionamento são fixadas e alteradas de forma arbitrária, não conseguindo agendar os serviços dos clientes, ficando, por vezes, impedido de concluir os serviços iniciados e proceder à entrega dos veículos ante a alteração das datas previamente divulgadas.

Objetiva, assim, a concessão da segurança para a manutenção da prestação de serviços de oficina mecânica e respectiva venda de peças.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Sabe-se que o Mandado de Segurança é um instrumento de natureza constitucional posto à disposição dos cidadãos para proteger direito líquido e certo, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, CF; art. 1º, *caput*, Lei nº 12.016/09)

Acerca do conceito da expressão “direito líquido e certo”, refira-se à lição de Hely Lopes Meirelles:

“Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto em sua existência, delimitado em sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado para ser amparável por mandado de segurança, há de vir exposto em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações ou fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais”. (in “Mandado de Segurança...”, Malheiros, 28ª ed., p. 37)

A via mandamental exige, portanto, demonstração cabal *ab initio* do alegado direito líquido e certo que se diz violado pela autoridade coatora, o que se traduz em verdadeira condição de procedibilidade.

Nesse contexto, para o deferimento da liminar, necessária a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. É cediço que em relação a esses requisitos, no dizer de Ovídio Baptista, ausente um desses elementos, a liminar não poderá ser deferida.

A propósito, quanto aos requisitos para a concessão da liminar, colaciona-se a lição do Des. Alexandre Freitas Câmara:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

... o fumus boni iuris não é requisito suficiente para a concessão da medida cautelar. Outro requisito é exigido, e a ele se dá, tradicionalmente, o nome de periculum in mora (ou seja, perigo na demora). Isto porque, como sabido, a tutela jurisdicional cautelar é modalidade de tutela de urgência, destinada a proteger a efetividade de um futuro provimento jurisdicional, que está diante da iminência de não alcançar os resultados práticos dele esperados. É esta situação de perigo iminente que recebe o nome de periculum in mora, sendo sua presença necessária para que a tutela cautelar possa ser prestada pelo Estado-Juiz. Esta iminência de dano irreparável (ou de difícil reparação), tradicionalmente denominada periculum in mora, não é capaz de afetar o direito substancial, mas gera perigo, tão-somente, para a efetividade do processo. As situações de perigo para o direito substancial são protegidas através de outra modalidade de tutela jurisdicional, chamada tutela antecipatória, nos termos do que dispõe o art. 273, I, do Código de Processo Civil. Há, assim, dois tipos de situação de perigo: a que gera risco de dano irreparável (ou de difícil reparação) para o direito substancial, e a que provoca risco de dano (também aqui irreparável ou de difícil reparação) para a efetividade do processo. No primeiro caso, adequada será a tutela antecipatória; no segundo, a tutela cautelar. (CÂMARA, Alexandre Freitas. Lições de Direito Processual Civil, volume III, 14ª edição, revista e atualizada até a Lei nº 11.441/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 35-38)

Veja-se ainda, sobre o tema, a lição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando ainda mim. do STJ, Teori Albino Zavascki, verbis:

Atento, certamente, à gravidade do ato que opera restrição a direitos fundamentais, estabeleceu o legislador, como pressupostos genéricos, indispensáveis à qualquer das espécies de antecipação da tutela, que haja (a) prov





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

*inequívoca e (b) verossimilhança da alegação. O fumus boni iuris deverá estar, portanto, especialmente qualificado: exige-se que os fatos, examinados com base na prova já carreada, possam ser tidos como fatos certos. Em outras palavras: diferentemente do que ocorre no processo cautelar (onde há juízo de plausibilidade quanto ao direito e de probabilidade quanto aos fatos alegados), a **antecipação da tutela de mérito supõe verossimilhança quanto ao fundamento de direito, que decorre de (relativa) certeza quanto à verdade dos fatos. Sob este aspecto, não há como deixar de identificar os pressupostos da antecipação da tutela de mérito, do art. 273, com os da liminar em mandado de segurança: nos dois casos, além da relevância dos fundamentos (de direito), supõe-se provada nos autos a matéria fática. Assim, o que a lei exige não é, certamente, prova de verdade absoluta – que sempre será relativa, mesmo quando concluída a instrução - mas uma prova robusta, que, embora no âmbito de cognição sumária, aproxime, em segura medida, o juízo de probabilidade do juízo de verdade. (ZAVASCKI, Teori Albino. Antecipação da Tutela, 4. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 77-78) (grifos nossos).***

Analizando-se o pleito inicial, verifica-se não ser hipótese de mandado de segurança impetrado em face de lei em tese, tendo em vista que o writ ataca ato de efeito concreto consubstanciado na imposição de período determinado para abertura de seu estabelecimento, sendo manifesto o interesse jurídico no afastamento de tal determinação.

In casu, o Município de Niterói editou o decreto nº 13.550/20, por meio do qual dispõe sobre a abertura excepcional de estabelecimentos nos períodos que especifica.

Neste decreto, disciplinou a atuação da atividade praticada pelo impetrante da seguinte forma:





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Art. 1º: Fica permitida a abertura de lojas de material de construção, de oficinas de mecânica de carros, de estabelecimentos de vendas de alimentos com sistema drive thru - apenas e tão somente para vendas por meio deste sistema - do dia 13 de abril de 2020 até o dia 22 de abril de 2020.

Posteriormente, publicou no Diário Oficial do Município em 17.04.2020 uma correção do referido artigo para limitar o funcionamento das oficinas até o dia seguinte, 18.04.2020:

Corrigendas

No artigo 1º do Decreto nº 13.550/2020, onde se lê: "Art. 1º. Fica permitida a abertura de lojas de material de construção, de oficinas de mecânica de carros, de estabelecimentos de vendas de alimentos com sistema drive thru – apenas e tão somente para vendas por meio deste sistema – do dia 13 de abril de 2020 até o dia

Página 2

22 de abril de 2020," leia-se "Art. 1º. Fica permitida a abertura de lojas de material de construção, de oficinas de mecânica de carros, de estabelecimentos de vendas de alimentos com sistema drive thru – apenas e tão somente para vendas por meio deste sistema – do dia 13 de abril de 2020 até o dia 18 de abril de 2020.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal garante, em seu artigo 30, inciso I, a competência dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, bem como atribui ao Município competência concorrente para cuidar da saúde e da assistência pública, na forma do artigo 23, II.

Inclusive, recentemente foi deferida liminar no âmbito da ADI 6.341-DF, reconhecendo a competência concorrente dos entes federativos:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. *Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

Tal medida liminar foi referendada pelo Plenário, nos seguintes termos:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações - FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Portanto, diante do atual cenário de pandemia em virtude do vírus denominado Covid-19, possuem os entes federativos poder de expedir ato





ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

governamentais buscando preservar a saúde da população, mas sempre observando a manutenção da atividade econômica.

Nesse contexto, embora possa o Município determinar normas de acordo com o interesse local, tais normas não podem estar em confronto com a legislação geral de âmbito federal, nem dispor de forma desarrazoada.

Isso porque, em momentos críticos como o que toda a sociedade vivencia, há que se buscar um equilíbrio que possa, por um lado preservar ao máximo a saúde pública através das determinações das autoridades e, por outro lado, preservar a economia como um todo, buscando socorrer todos os que podem de alguma forma gerar renda, manter empregos e salários, buscando assim prestar um serviço que venha atender a sociedade, na forma das determinações das autoridades.

Observando-se a normatização federal sobre as medidas de enfrentamento da epidemia ora vivenciada, temos a Lei nº 13.979/20, que dispõe nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus. (...)



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

I -isolamento;

II -quarentena; (...)

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

De maneira a regulamentar a referida lei, foi expedido o decreto federal nº 10.282/20, definindo os serviços públicos e as atividades essenciais:

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: (...)

V - transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros e o transporte de passageiros por táxi ou aplicativo; (...)

§ 2º Também são consideradas essenciais as atividades acessórias, de suporte e a disponibilização dos insumos necessários a cadeia produtiva relativas ao exercício e ao funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Do cotejo inicial da legislação aplicável ao caso, verifica-se a inclusão do transporte público, seja por taxi ou por aplicativo, como serviço essencial, devendo os serviços acessórios necessários à sua manutenção, como as oficinas mecânicas e o respectivo fornecimento de peças, também considerados essenciais.

Não se discute, por óbvio, a competência municipal para estabelecer medidas de prevenção e combate à epidemia que se vivencia, mas apenas a razoabilidade das medidas adotadas de acordo com a essencialidade dos serviços prestados à população.

Frise-se, ademais, que não pode o particular ficar sujeito a medidas arbitrárias do Poder Público, como no caso, a alteração da data de abertura e fechamento dos estabelecimentos de um dia para o outro, sem qualquer justificativa plausível para referida alteração na forma efetuada.

Inegável, portanto, a presença do *fumus boni iuris* no caso em tela. O *periculum in mora* também se torna evidente, não apenas para a Impetrante, impedida de exercer a única parcela de seu serviço que ainda a permite manter-se em atividade, como para a sociedade, privada de serviço público considerado essencial.

Ressalte-se se, como apresentado pelo Impetrante, outros municípios, como Petrópolis, Teresópolis e Rio das Ostras, embora também estejam adotando medidas para combater o COVID-19, consideraram os serviços das oficinas mecânicas como essencial, permitindo seu funcionamento no período de quarentena estipulado.

Não obstante, a manutenção dos serviços requeridos deve observar as normas editadas pelos órgãos públicos de saúde, de maneira a restringir o número de clientes por horário de atendimento, evitando-se aglomeração, bem como respeitando a distância mínima de 1,5m entre os clientes.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER JUDICIÁRIO

Dessa forma, em **sede de cognição sumária**, diante das alegações da Impetrante e dos documentos que acompanham a inicial, verifica-se que foram demonstrados os requisitos para a concessão do pedido liminar.

À conta de tais fundamentos, DEFIRO A LIMINAR para que a autoridade impetrada se abstenha de impedir o funcionamento da oficina e venda de peças do estabelecimento da Impetrante durante o período de paralisação geral das atividades na cidade de Niterói, até o julgamento final do presente *writ*, autorizando a Impetrante a desenvolver as referidas atividades comerciais com a adoção de todas as medidas necessárias para resguardar a saúde de seus trabalhadores e seus clientes, evitando toda e qualquer forma de aglomeração, seja dentro do estabelecimento ou fora dele de pessoas esperando para atendimento.

Notifique-se a autoridade apontada como coatora da presente decisão, conforme artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009.

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, nos termos do art.7º, II da Lei 12.016/2009.

Dê-se ciência à d. Procuradoria de Justiça.

Decorridos, voltem-me conclusos.

Publique-se.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

DESEMBARGADOR MARCOS ANDRÉ CHUT
RELATOR