



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Rua Manoelito de Ornelas, 50 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110230 - Fone: (51) 3210-6500

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5045664-09.2020.8.21.0001/RS**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RÉU:** MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

## **DESPACHO/DECISÃO**

Vistos.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra o MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, pretendendo a nulidade da Concorrência Pública n.º 10/2020 promovida pelo requerido, através da qual este visa a conceder o uso do Mercado Público Central de Porto Alegre. Referiu ter instaurado o Inquérito Civil Público n.º 953/2019 da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre. Expôs o histórico do Mercado Público Central de Porto Alegre. Sustentou que o instituto jurídico da concessão de uso de exploração global do mercado público contraria o direito administrativo brasileiro. Disse que o demandado não pretende "conceder o uso do mercado público, mas de conceder a exploração empresarial e a administração global de um complexo comercial e cultural de enorme valor comunitário, associada à execução de obra pública a realizar-se em um prédio tombado como patrimônio histórico e cultural da cidade". Argumentou que, como o demandado pretende conceder a exploração empresarial e a administração global do Mercado Público, através de instituto jurídico incompatível, há desvio de finalidade no ato praticado. Assinalou que a figura jurídica mais próxima seria a concessão de serviço público precedido de obra pública, diante da ausência de lei no sistema jurídico brasileiro regulamentando o contrato de concessão pretendido pelo demandado. Comentou sobre o melhor detalhamento e segurança jurídica das regras previstas para as concessões de serviços públicos, estando nulo o procedimento licitatório do requerido, diante da ausência de autorização legislativa para ceder a administração e a exploração empresarial do Mercado Público. Salientou que a própria administração municipal reconheceu a necessidade de prévia autorização legislativa para o caso de concessão de uso das praças e parques urbanos à iniciativa privada. Argumentou sobre a exigência de autorização legislativa inclusive para concessões de uso de bens públicos do ente público municipal, conforme art. 56, V, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. Discorreu a respeito da violação ao princípio da soberania popular, ao princípio

da gestão democrática da cidade e à isonomia do certame. Requereu, em liminar, a suspensão da tramitação da Concorrência Pública n.º 10/2020 promovida pelo requerido. Anexou documentos.

Notificado, o requerido prestou informações preliminares (documento 22), rebatendo as anomalias apontadas pelo autor.

Relatei.

Com todos os riscos de uma análise feita em cima de cognição sumário, como ocorre no exame de medida liminar, impedindo uma profundidade maior sobre os importantes e bem fundamentados argumentos trazidos de lado a lado, não vislumbro na forma como está sendo conduzida a privatização da exploração das atividades do Mercado Público Central de Porto Alegre, e por consequência do Edital de Concorrência n.º 10/2020, ofensa ao princípio da legalidade.

Destaco, de pronto, que deliberadamente não haverá incursão no ponto alusivo ao contexto da pandemia (item F da petição inicial), por não representar matéria jurídica, porquanto o próprio autor chega a admitir ser “Sem dúvida essa assertiva” “em parte especulativa” (fl. 41).

O requerente parte, peço vênia, de falsa premissa, e isso compromete substancialmente sua motivação para sustar o processo licitatório. As atividades desenvolvidas no Mercado Público pelos atuais e eventualmente futuros permissionários em absoluto configuram “serviço público”, com o que não se cogita de aplicação da Lei n.º 8.987/1995 e da Lei n.º 9.074/1995.

Conforme acertadamente redargui o réu, serviço público está normalmente associado a “usuário” e “tarifa”. O Mercado Público – sem qualquer intenção de desmerecer todo o seu valor histórico, cultural, predial e todo o seu atrativo turístico – não passa de um local de compra e venda de bens de consumo. Não há nada mercenciado em seu interior que se assemelhe a serviço público tutelado pelo direito administrativo.

A figura jurídica da concessão de bem público, independente de se prestar para a exploração empresarial, é efetivamente a adequada para o encaminhamento que o poder público está dando àquele simbólico prédio. Não há, com todo o respeito, o que tergiversar quanto a isso. Os porto-alegrenses podem até questionar e lamentar a conveniência da decisão, mas o instrumento jurídico utilizado não comporta censura. Nessa linha, inclusive, foi o entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Valeu-se o Prefeito do poder que lhe confere o art. 15, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre para desencadear os trâmites para a concessão do Mercado Público Central de Porto Alegre. Na visão do requerente, seria imprescindível uma lei autorizativa.

Não é o que diz a mencionada legislação local. Ei-la:

*Art. 15 - O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso, atendido o interesse público, coletivo ou social, nas seguintes condições:*

*I - a concessão de direito real de uso de bens dominiais para uso especial dar-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato, e será sempre precedida de concorrência pública;*

*II - a concessão de direito real de uso de bens de uso comum somente poderá ser outorgada mediante lei e para finalidade de habitação e educação ou assistência social;*

*III - a permissão será feita por decreto;*

*IV - a autorização será feita, por decreto, pelo prazo máximo de noventa dias.*

*Parágrafo único - Em qualquer hipótese, o Poder Público promoverá ampla discussão com a comunidade local.*

Primeiro, porque a concessão em questão é tão somente administrativa de uso de bem público, e não de direito real de uso. Segundo, apenas a concessão de direito real de uso – o que, repito, não é o caso –, e ainda assim “para finalidade de habitação e educação ou assistência social”, “poderá ser outorgada mediante lei”. A outorga da exploração econômica temporária do Mercado Público Central de Porto Alegre, objeto do Edital de Concorrência n.º 10/2020, não envolve concessão de direito real. Logo, é de todo prescindível lei autorizativa.

Tampouco haveria necessidade de antecedente chancela da Câmara Municipal de Vereadores. O art. 56, V, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre invocado pelo suplicante não impõe esse condicionante. O fato de competir à Câmara Municipal **dispor** sobre “bens imóveis municipais, concessão de uso...” não significa deva **autorizar** a concessão. A Câmara Municipal pode realmente legislar, disciplinar, delinear acerca de concessão de uso de bens imóveis e talvez até condicionar, para determinados bens, prévia autorização legislativa. O inciso V do art. 56 da Lei Orgânica, contudo, tal como redigido, não pode ser interpretado no sentido de que qualquer concessão de uso de bem público imóvel deva ter anterior aprovação do legislativo municipal. O Prefeito Municipal tem plena autonomia para conceder o uso de bens públicos. A exigência de referendo legislativo nesses atos de disposição, consoante as ementas trazidas à colação pelo suplicado, ofende o Princípio da Separação dos Poderes.

Aliás, segundo manifestou o demandado, há um vigoroso precedente, uma vez que foi exatamente esse o modelo adotado para a concessão de uso do Auditório Municipal Araújo Viana. Ao que tudo indica, o demandante não se insurgiu contra a legalidade daquela concessão. E se agora o faz porque haverá um grupo em tese prejudicado – os atuais permissionários – com a exploração econômica do local por particulares, estará tomando partido e violando o princípio da impessoalidade.

Vivencia-se, no entanto, uma situação completamente contraditória. O Prefeito Municipal está tomando deliberações bem mais drásticas, invasivas e graves, restringindo radicalmente direitos fundamentais, e não se soube de nenhuma ação do Ministério Público controvertendo sobre a falta de aprovação legislativa. Com efeito, o Prefeito suspende atividades produtivas, impede as pessoas de ir e vir, interdita praças e lugares públicos, coibindo atividades de lazer e práticas de exercícios físicos, bloqueia, pasme-se, estacionamentos ao ar livre, tudo por decreto, e ninguém reclama nem do instrumento normativo utilizado, nem da falta de concordância da Câmara Municipal. Para conceder o uso do Mercado Público Central de Porto Alegre, tombado em prédio que às escâncaras precisa de urgentes reformas e investimentos de vulto, recursos estes indisponíveis no erário, eclode este denso protesto.

Desde 2018 o Executivo vem tratando publicamente sobre formas alternativas para a gestão do Mercado Público, com inteiro conhecimento do Tribunal de Contas do Estado. Em sua manifestação, o Município de Porto Alegre elenca as oportunidades disponibilizadas para a participação popular. Não dá para assegurar que não se possibilitou a discussão do assunto pela população. O simples tempo de mais de dois anos e meio desse embate é por si só revelador da publicidade do tema.

Por fim, o requerido rechaça peremptoriamente a alegação de que não houve aprovação do EPAHC e do CPMPAHC. Não seria crível, deveras, o Prefeito decidir a respeito de concessão de uso de prédio tombado como patrimônio histórico e cultural da cidade sem ouvir o Conselho do Patrimônio Histórico Cultural da Secretaria Municipal de Cultura. A posição do prefeito por ficção já reflete a posição da Secretaria Municipal de Cultura.

Nessas circunstâncias, indefiro a medida liminar postulada.

Intime-se o autor.

Cite-se o réu.

Com a contestação, à réplica.

---

Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO CARLOS TOMASI DINIZ, Juiz de Direito**, em 4/8/2020, às 16:58:13, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc1g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **10003098426v23** e o código CRC **6969fbbf**.

---

5045664-09.2020.8.21.0001

10003098426.V23