QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0040002-70.2024.8.19.0000
AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AGRAVADO (1): UNIÃO DOS COMERCIANTES DO MERCADO POPULAR DA RUA URUGUAIANA E ADJACÊNCIAS
AGRAVADO (2): ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES E AMBULANTES DO CENTRO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - ACAC RJ
RELATOR: DES. SÉRGIO SEABRA VARELLA

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto por **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra a decisão proferida pelo Juízo da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital que, em ação civil pública, indeferiu a tutela de urgência, nos seguintes termos (indexador 1623 dos autos originários):

> "Tendo em vista a autoexecutoriedade dos atos administrativos; a resposta do Corpo de Bombeiros de index 1533; a petição do Estado do Rio de Janeiro de index 1532 informando que apesar de algumas medidas de segurança realizadas, as condições das instalações na área em questão são todas precárias "permanecendo, portanto, as edificações em questão interditadas por inércia de segurança", e que conforme informações prestadas pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - SMFP: "é de se considerar que o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro interditou em 27/12/2019, "a edificação localizada na RUA URUGUAIANA, S/N, QUADRAS "A" "B" "C" e "D" sob a responsabilidade da pessoa jurídica qualificada como ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES E AMBULANTES DO CENTRO-RJ (ID 1534)", entendo que a hipótese é de adoção, por parte do Poder Público (Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro, RioTrilhos e órgãos públicos responsáveis), das providências necessárias para fiel cumprimento das decisões administrativas por elas próprias adotadas. Ademais, o ato da administração no caso é precário, podendo ser revogado pela Administração diante da conveniência e oportunidade constatada no caso concreto. Dessa forma, poderia a Administração revogar o ato de forma unilateral. Ainda que possa alegar, tratar-se não de autorização, mas de permissão, nenhum direito tratado nos autos socorreria ao autor, uma vez que doutrina e jurisprudência vão de encontro à pretensão formulada. Vale ressaltar, ainda, não caber ao Poder Judiciário impor à autoridade seja concedida ao recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão, licença ou autorização. Perfeitamente aplicável ao caso a lição de Hely Lopes Meirelles, em Direito Administrativo Brasileiro, pp. 183-184, 27ª ed., São Paulo, Malheiros, 2002: "Autorização é o ato administrativo discricionário e precário

SERGIO SEABRA VARELLA:14056 Assinado em 28/05/2024 18:23:45
Local: GAB. DES. SERGIO SEABRA VARELLA

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
48
Carimbado Eletronicamente

pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração, tais como o uso especial de bem público, o porte de arma, o trânsito por determinados locais etc. Na autorização, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado, diversamente do que ocorre com a licença e a admissão, em que, satisfeitas as prescrições legais, fica a Administração obrigada a licenciar ou admitir. Não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da autorização, daí porque a Administração pode negá-la ao seu talante, como pode cassar o alvará a qualquer momento, sem indenização alguma." Nesse contexto, pertinente trazer a lição do Professor Hely Lopes Meirelles[1]: "Autorização de uso é o ato unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades transitórias e irrelevantes para o Poder Público, bastando que se consubstancie em ato escrito, revogável sumariamente a qualquer tempo e sem ônus para a Administração. Essas autorizações são comuns para a ocupação de terrenos baldios, para a retirada de água em fontes não abertas ao uso comum do povo e para outras utilizações de interesse de certos particulares, desde que não prejudiquem a comunidade nem embaracem o serviço público. Tais autorizações não geram privilégios contra a Administração ainda que remuneradas e fruídas por muito tempo, e, por isso mesmo, dispensam lei autorizativa e licitação para seu deferimento. Permissão de uso: é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público. Como ato negocial, pode ser com ou sem condições, gratuito ou remunerado, por tempo certo ou indeterminado, conforme estabelecido no termo próprio, mas sempre modificável e revogável unilateralmente pela Administração, quando o interesse público o exigir, dada sua natureza precária e o poder discricionário do permitente para consentir e retirar o uso especial do bem público." Cuida-se, ainda, do exercício do poder de polícia[2]: Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade o do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual; [...] O objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público. Com esse propósito, a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou contrariem a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da Nação. O Município, com base em sua legislação local, pode limitar o uso e o gozo dos imóveis urbanos, para melhor atender aos anseios da população, estando entre as principais atribuições aquela disposta no artigo 30, inciso VIII, da

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
49
Carimbado Eletronicamente

Constituição da República, que confere a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação solo urbano". O professor HELY LOPES MEIRELLES ensina que "... a obra realizada sem licença, é uma atividade ilícita, por contrária à norma edilícia que condiciona a edificação à licença prévia da Prefeitura. Quem a executa sem projeto regularmente aprovado, ou dele se afasta na execução dos trabalhos, sujeita-se à sanção administrativa correspondente..." (ob. cit., p. 244). Interpretar de forma diversa seria impedir a Administração de atuar na fiscalização de obras realizadas em seu território, subtraindo-lhe parcela importante do poder de polícia, prerrogativa de suma importância na promoção do interesse público. Conforme relatado em petição anterior, este M.M. Juízo determinou, à id. 1407, a inspeção imediata do local pelo Corpo de Bombeiros, a fim de aferir o risco de incêndio, acrescentado que, em caso de urgência ou emergência na interdição do local, deveriam ser tomadas as medidas cabíveis para salvaguardar a segurança do local. Em vistoria recente realizada pelo CBMERJ, em cumprimento à ordem proferida por este Juízo, demonstrou-se que o local permanece administrativamente interditado, por apresentar perigo sério e iminente. E mais. Conforme petição apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro, à id. 1475, o CBMERJ fez o Registro de Ocorre?ncia nº 004-00072/2020-01, em 07 de janeiro de 2020, junto a 1ª Delegacia de Poli?cia, para apuração da possi?vel pra?tica de crime de desobedie?ncia da interdic?a?o aplicada pelo CBMERJ por parte dos administradores locais. **Por tais fundamentos, DEIXO, POR ORA, DE CONCEDER A TUTELA DE URGÊNCIA, pois não me parece que o Mercado Popular da Uruguaiana esteja apenas formalmente interditado pelas autoridades competentes, como afirma o Ministério Público em sua manifestação de ID 1570, mas que há providências sendo promovidas pelas entidades responsáveis (sobretudo pelo Corpo de Bombeiros e pelo Município) com o escopo de evitar o funcionamento do aludido mercado, sob pena de omissão. Conforme já mencionado no 1º parágrafo desta decisão, a hipótese é de adoção, por parte do Poder Público (Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro, RioTrilhos e órgãos públicos responsáveis), das providências necessárias para fiel cumprimento das decisões administrativas por elas próprias adotadas.** Com relação às provas requeridas, DEFIRO prova perícia de engenharia, com especialidade em eletricidade, para averiguar se foram atendidas as recomendações constantes na Informação Técnica nº 134/2019 (ids. 930-967, e às exigências do Corpo de Bombeiros e dos demais órgãos responsáveis. Nomeio para exercer o encargo o engenheiro elétrico ALAN CARLOS GOMES (perito.alangomes@gmail.com). que deverá ser intimado para dizer se aceita o encargo, bem como para apresentar proposta de honorários, que serão pagos pelo Ministério Público autor da ação e que requereu a prova pericial. O laudo pericial deverá ser entregue no prazo de 30 dias, a contar da homologação dos honorários. Faculto as partes a indicação de assistente técnico e apresentação de quesitos, no prazo de cinco dias. Defiro prova documental superveniente, desde que observado o disposto no art. 435, do CPC. Uma vez expedidas, conforme manifestação de ID 1593, notificações em nome da ASSOCIAÇÃO DOS COMERCIANTES AMBULANTES DO CENTRO DA CIDADE DO RIO DE

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

JANEIRO, inscrita no CNPJ sob n° 31.602.840/0001-58, que figura como ré na presente ação civil pública, juntamente com a UNIÃO DOS COMERCIANTES DO MERCADO POPULAR DA RUA URUGUAIANA E ADJACENCIAS, inscrita no CNPJ sob o nº 02.594.923/0001-44, e já transcorrido prazo para manifestação, intime-se o Município do Rio de Janeiro para verificar se permanecem as irregularidades apontadas pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro e a impossibilidade de adoção das necessárias medidas corretivas, e se a autoridade superior (Secretário Municipal de Ordem Pública ou Senhor Prefeito), já deliberou de forma conclusiva acerca da cassação dos Alvarás de Licença Especial dos comerciantes do Mercado Popular da Uruguaiana.."

Na origem, cuida-se de ação civil pública proposta com escopo de compelir a regularização e adequação das instalações elétricas e estruturais de área comercial ocupada pelo Mercado Popular da Uruguaiana, popularmente conhecido como Camelódromo.

Sustenta ter postulado liminar para a interdição provisória do local, até a sua efetiva reestruturação, adequando-se às normas de prevenção e controle de fogo, sob pena de multa diária em montante não inferior a R$5.000,00.

Aduz, ter o Magistrado indeferido a medida, sob o fundamento de que tais providências já estariam sendo adotadas pelas entidades responsáveis pela fiscalização do local.

Consigna que a interdição do espaço é "meramente formal", já que o referido mercado se encontra em pleno funcionamento, a denotar o estado permanente de descumprimento da ordem contida no Auto de Interdição CBMERJ 29002, lavrado em 27/12/2019.

Pondera que, embora tenha sido aprovado novo projeto de segurança, após incêndio ocorrido no local, nada mudou em relação à inércia e negligência dos réus quanto à implementação das intervenções estruturais necessárias para garantir a segurança no Mercado.

Afirma a existência de várias irregularidades constatadas por seu grupo de apoio, concluindo que eventual incêndio no Mercado Popular da Uruguaiana pode se alastrar para a Estação do Metrô da Uruguaiana, colocando em risco usuários e a regularidade do transporte metroviário.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
51
Carimbado Eletronicamente

Pede a concessão da tutela antecipada recursal, para promover a imediata interdição do Mercado Popular da Uruguaiana. No mérito, pugna pela reforma da decisão agravada e ratificação da liminar.

É o breve relatório.

Como se sabe, a interposição do recurso, por si só, não impede a eficácia da decisão proferida, salvo disposição legal ou decisão judicial; podendo, contudo, o Relator suspender a eficácia da decisão impugnada (art. 995, *caput* e parágrafo único, do CPC) ou deferir, em antecipação de tutela, a pretensão recursal (art. 1.019, I, do CPC).

Nessa perspectiva, a concessão do pedido liminar impõe a demonstração da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, conforme esclarece a doutrina:

> "A suspensão da decisão recorrida por força de decisão judicial está subordinada à demonstração da probabilidade de provimento do recurso (probabilidade do direito alegado no recurso, o fumus boni iuris recursal) e do perigo na demora (periculum in mora). Como o direito brasileiro admite expressamente tutela contra o ilícito (art. 497, parágrafo único, CPC), é um equívoco imaginar que apenas a tutela de urgência contra o dano ("risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação") justifica a concessão de efeito suspensivo ao recurso. Se há iminência da prática, reiteração ou continuação de um ato ilícito ou se é urgente a remoção do ilícito, esses fatos servem igualmente para evidenciar a necessidade de tutela de urgência capaz de justificar a concessão de efeito suspensivo. O que interessa para a concessão de efeito suspensivo, além da probabilidade de provimento recursal, é a existência de perigo na demora na obtenção do provimento recursal" (Marinoni, Luiz Guilherme. Código de Processo Civil Comentado).

Compulsando os autos, observa-se a informação no sentido de que o local já foi interditado desde 2019, não existindo ato de desinterdição, a indiciar que o problema está vinculado à execução do ato administrativo (indexador 1675):

> Cabe ressaltar porém, que o local já fora interditado em 2019 e não buscou desinterdição, conforme o documento 70074668. Ou seja, o devido processo legal, de responsabilidade do CBMERJ, foi cumprido - desde a primeira notificação, até a interdição, e a comunicação a Delegacia Responsável 70073997. Nenhum documento foi lavrado na presente vistoria, justamente pelo fato do Mercado já estar interditado pelo CBMERJ, cabendo aos órgãos de controle ostensivo, o impedimento das atividades.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Por certo, a liminar ora vindicada envolve interesses jurídicos de grande monta, como a garantia ao trabalho e subsistência de famílias em um cenário de desemprego, assim como a segurança dos próprios trabalhadores e de todos que transitam no local e utilizam transporte público, como o metrô.

Conforme informações contidas no processo, o Mercado em exame conta com mais de 1.600 lojas populares, está situado em terreno de propriedade da empresa RIOTRILHOS e se encontra próximo a um dos respiradouros do Metrô (indexador 137; fls. 141).

Por vislumbrar o impacto da retirada dos ocupantes do local e necessidade de prévia organização, o Ministério Público promoveu reunião (indexador 201; fls. 209), em 2015, onde restou consignado a existência de projeto da União dos Comerciantes do Mercado Popular da Rua da Uruguaiana e Adjacências, "satisfatório do ponto de vista técnico", cujo orçamento seria na ordem de R$600.00,00, mas não executado.

Outrossim, divisa-se a juntada de reportagem na qual há informação de que o então prefeito teria declarado que o "Camelódromo da Uruguaiana" seria reordenado (indexador 173; fls. 177).

Entretanto, determinado pelo Juízo a realização de nova vistoria no local, a Secretaria de Estado de Defesa Civil conclui, em 2021, *"que, apesar de algumas medidas de segurança instaladas, todas estão precárias, conforme relatório fotográfico que acompanha esse relatório, permanece a edificação em lide interditada por inércia"* (indexador 1533; fls. 1541).

Instado a se manifestar acerca do funcionamento do local, o Município do Rio de Janeiro afirmou a concessão de alvará de autorização especial de forma individualizada e necessidade do contraditório para a cassação dos atos administrativos (indexador 1593).

Conquanto questionável o argumento disposto pela Municipalidade, diante das fotografias e laudos carreados à lide, fato é que, segundo o próprio ente federado, foram emitidas notificações em janeiro de 2023 (indexador 1598), sem que o Município apresentasse no processo uma diretriz para a regularização daquele espaço urbano.

Ressalta-se o dever constitucional da Municipalidade de promover o controle do uso do solo urbano, conforme artigos 30 e 182, ambos da Constituição Federal, *ex vi*:

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
53
Carimbado Eletronicamente

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
>
> **VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**
>
> **Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> **§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

Nessa linha de raciocínio, cabe à Municipalidade atuar em prol do ordenamento do local, segundo as diretrizes gerais de política urbana, velando pelo interesse social, segurança e equilíbrio ambiental, mormente, no que diz respeito ao meio ambiente artificial, ou seja, o espaço urbano com suas edificações e equipamentos públicos.

Por outro lado, não há dúvida quanto à responsabilidade do proprietário do local, ou seja, a RIOTRILHOS e o Estado do Rio de Janeiro (indexador 1394), bem como das associações vinculadas diretamente ao referido Mercado, na atuação para promover a regularização do espaço e afastar o risco de dano.

Some-se a isso, o movimento atual da Municipalidade no ordenamento dos espaços urbanos, ao cria a Feira de Ambulantes da Rua Uruguaiana, através do Decreto Rio nº 54.230/2024, a denotar a possibilidade de remanejar alguns trabalhadores a fim de iniciar a reestruturação do Mercado.

Nessa linha de raciocínio, a realização de um projeto e definição das diretrizes que podem ser tomadas para regularizar o espaço, com o mínimo de impacto negativo na atividade comercial desenvolvida pelos trabalhadores no local, demanda, a princípio, uma solução consensual.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
54
Carimbado Eletronicamente

Não obstante, o processo se encontra na fase de produção de prova pericial, quando será possível obter ciência acerca da atual dimensão da irregularidade narrada pelo agravante, bem como o óbice real enfrentado pelo gestor para implementação da medida de interdição e/ou a existência de possíveis alternativas para modificação do espaço ou do local de funcionamento do mercado popular.

Por tais razões e fundamentos, **INDEFERE-SE A TUTELA ANTECIPADA RECURSAL.**

Retifique-se a autuação para incluir a Companhia de Transportes sobre Trilho, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro (indexadores 1394 e 1593 dos autos originários).

Determina-se, de ofício, o encaminhamento do processo para a conciliação, incluindo-se na pauta do CEJUSC, intimando-se todos os litigantes para participar do ato.

Após a conclusão da conciliação, retornem os autos à conclusão para nova avaliação do pedido liminar.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador Sérgio Seabra Varella
Relator

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ