



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª 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 - Email:  
frpoacent2vfaz@tjrs.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL Nº 5093040-15.2025.8.21.0001/RS**

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

**RÉU:** PORTOS RS - AUTORIDADE PORTUARIA DOS PORTOS DO RIO GRANDE DO SUL S.A.

**RÉU:** ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**RÉU:** EMBARCADERO EMPREENDIMENTOS S/A

**SENTENÇA**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** ajuizou ação civil pública em face de **PORTOS RS - AUTORIDADE PORTUARIA DOS PORTOS DO RIO GRANDE DO SUL S.A., ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL e EMBARCADERO EMPREENDIMENTOS S/A**. Narra que a Superintendência do Porto de Rio Grande, posteriormente sucedida pela PORTOS RS, concedeu à Embarcadero Empreendimentos S.A., com a anuência do Estado, uma área de 19.233m<sup>2</sup> no Cais Mauá, em Porto Alegre para instalação de um empreendimento temporário voltado para entretenimento, gastronomia e esportes, visando a revitalização da área portuária e a reconexão da comunidade com o Lago Guaíba. Pontua que o contrato de concessão previa, inclusive, a obrigação da concessionária de manter a área aberta à circulação pública, respeitando normas de segurança e licenciamento. Disse ter recebido representação de cidadão inconformado com a proibição de ingresso no Cais Embarcadero portando alimentos e bebidas. Refere que as avaliações online do empreendimento também indicavam reclamações recorrentes sobre restrições semelhantes. Alega que, embora a área concedida seja pública e destinada ao livre acesso da população, a empresa concessionária vem impondo normas que vedam o ingresso com alimentos e bebidas não adquiridos em seus estabelecimentos, bem como o uso de caixas térmicas, isopores e similares. Tais restrições, conforme argumenta, violam direitos fundamentais à liberdade de locomoção (art. 5º, XV, da CF) e ao princípio da isonomia (art. 5º, caput e inciso I, da CF), além de afrontarem as condições do contrato de concessão, que exige a fruição pública do espaço concedido. Sustenta que as justificativas apresentadas pela empresa não se sustentam diante da finalidade da concessão e da inexistência de razão objetiva para a restrição. Argumenta que as medidas adotadas pela concessionária têm motivação exclusivamente econômica, desprovidas de razoabilidade sanitária ou de segurança. Destaca, ademais, os prejuízos causados às pessoas com restrições alimentares, às crianças e ao público em geral, além da inexistência de medidas similares em outros espaços públicos. Requer, com fundamento no art. 311, IV, do CPC, a concessão de tutela da evidência, diante da robusta prova documental acostada, para que os demandados se abstenham de exigir ou fazer cumprir as proibições impugnadas. No mérito, requer a procedência da ação, para impor aos demandados a obrigação de se absterem de, no empreendimento Cais Embarcadero, proibir a entrada de cidadãos com alimentos e bebidas, restringir o consumo de alimentos e bebidas aos adquiridos nas dependências do Cais, e proibir o ingresso de cidadãos com caixas térmicas, isopores, coolers e similares.

Atribui a causa o valor de R\$ 13.565,00.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Juntou documentos.

Deferida a tutela de evidência requerida (evento 3, DESPADEC1).

Citado, o **EMBARCADERO EMPREENDIMENTOS S/A**, apresentou contestação (evento 18, CONT1). De pronto, argumentou se tratar de pedido de tutela de evidência, não urgência e pediu a reconsideração da decisão que concedeu a liminar, com base no art. 311, IV e § único, CPC. Esclareceu que o Cais Embarcadero não é um bem público de uso comum, mas sim bem público de uso especial, acordo firmado com o Estado do Rio Grande do Sul através de contrato de concessão de uso oneroso de imóvel. Ainda, apontou que as proibições de entrada de alimentos se dão em razão da saúde dos visitantes, objetivando a preservação e higiene do local. Ademais, afirmou ser permitido, à concessionária, aplicar restrições e administrar o bem de modo a garantir sua melhor utilização, desde que seja aproveitado de acordo com a destinação específica e termos do acordo. Disse que o Contrato de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel prevê a abertura para circulação livre do público na área descrita e que o controle de entrada de alimentos e bebidas não interfere no deslocamento e utilização do espaço, apenas regula o comportamento dentro do espaço. Indicou que há no contrato cláusula em que a concessionária responde por todas as condições de higiene, segurança e conservação da área, cabendo-lhe zelar pelas condições sanitárias adequadas. Informou que os restaurantes disponíveis no Cais Embarcadero passam por fiscalização e controle higiênico-sanitário, mas os alimentos de fora estão sujeitos à contaminação por não haver local próprio para consumo. Não obstante, frisou que de acordo com o Parecer Técnico realizado e acostado ao Inquérito Civil, o consumo de comidas em locais não próprios pode acarretar a atração de pragas, como insetos e roedores. Além disso, defendeu a aplicação de restrições para evitar que menores de idade circulem pelo local portando bebidas alcoólicas. Sustentou que as restrições não violam princípios constitucionais. No que tange aos pedidos do autor, argumentou que acarretam prejuízos face a responsabilidade que assume por eventual contaminação ou degradação do espaço. Não obstante, apontou que violam o disposto no Art. 37, XXI, da CF/88, uma vez que determinam uma alteração muito significativa nas condições do contrato. Refletiu sobre o impacto no orçamento para segurança, limpeza, manutenção e lixo diante da concessão da liminar, assim como no impacto da receita auferida pelos locatários que possuem bares e restaurantes. Também asseverou que o controle judicial de políticas de acesso em espaços concedidos à iniciativa privada deve respeitar os limites do princípio da separação de funções (art. 2º, CF/88). Requereu, portanto, reconsideração da decisão que deferiu o pedido de tutela de evidência. No mérito, requereu a improcedência dos pedidos.

Juntou documentos.

Citado, o **PORTOS RS – AUTORIDADE PORTUÁRIA DOS PORTOS DO RIO GRANDE DO SUL S/A** apresentou contestação **evento 21, CONT2**. Destacou que o Cais Embarcadero é um bem público de uso especial, cuja destinação se vincula à consecução de atividades de interesse coletivo, sob regime de direito público, ainda que submetido, temporariamente, ao uso controlado pela Concessionária. Ainda, indicou se tratar de regime de concessão de uso oneroso, outorgado por meio do Contrato nº 1110/2020 – SUPRG. Citou que a concessionária possui poderes de gestão necessários para assegurar sua operação, conservação e sustentabilidade, desde que em conformidade com o interesse público e os princípios da Administração Pública. Ainda, indicou que possui direito à exclusividade

5093040-15.2025.8.21.0001

10100944285.V30



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

durante a vigência do Contrato, para explorar a área concedida e a prerrogativa da Concessionária de disciplinar aspectos operacionais do uso do bem. Explicou ter instituído restrição ao ingresso de alimentos externos, fundada em critérios operacionais, como controle de resíduos e limpeza, bem como sanitários, tais como visando a segurança alimentar e prevenção de contaminações cruzadas, responsabilidade da Concessionária perante os órgãos de vigilância. Afirmou que possui, ainda, poder-dever de fiscalização, na forma do art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e das responsabilidades legais advindas do contrato. Frisou que a concessão de uso oneroso de bem público fundamenta-se no princípio do equilíbrio econômico-financeiro, o que significa que a exclusividade das atividades previstas no contrato são inerentes à concessão. Sustentou que a permissão da entrada de alimentos e bebidas, imposta judicialmente, altera as condições firmadas no contrato, impondo ônus que pode inviabilizar a continuidade da concessão nos termos. Disse que no presente caso há colisão de direitos fundamentais, o que exige ponderação. Afirmou que não basta assegurar o direito de acesso, mas também é preciso assegurar que esse acesso se dê de forma ordenada, segura, sanitariamente viável e sustentável. Defendeu o cabimento da aplicação das prerrogativas da fazenda pública a si. Requereu, portanto, que sejam reconhecidas as prerrogativas da Fazenda Pública em favor da requerida. No mérito, requereu a improcedência dos pedidos autorais. Subsidiariamente, na hipótese de manutenção da decisão que permite o consumo de alimentos e bebidas no Cais Embarcadero, requereu que seja determinado que as partes, inclusive o Ministério Público, participem da construção de medidas sanitárias, operacionais e ambientais necessárias à mitigação dos impactos decorrentes, sob pena de se transformar a decisão em geradora de risco sanitário, ambiental e à coletividade usuária do bem público.

Juntou documentos.

Citado, o **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** apresentou contestação (evento 23, CONT1). Inicialmente, abordou o contrato estabelecido, onde a empresa Embarcadero Empreendimentos S.A., durante a vigência do contrato, poderá explorar com exclusividade a área concedida destinada à execução do denominado Projeto Cais Embarcadero, abrangendo serviços como consumo, gastronomia, eventos e etc. Frisou que o objetivo da concessão visa restabelecer a conexão da população local com a sua história. Referiu à abertura do Procedimento de Fiscalização nº 001/2024, que concluiu que não está configurada proibição quanto à utilização do espaço público ou constatação de irregularidade. Apontou que a concessão de uso do imóvel ensejou a transferência de uma série de obrigações e direitos à concessionária, dentre elas, a de conservar as instalações em termos de conservação, limpeza, saúde e higiene, além do direito de explorar economicamente a área e recuperar os investimentos efetuados. Neste sentido, defendeu que a concessionária entendeu que adotar a restrição de entrada de alimentos e bebidas encontrar-se-ia incluída tanto dentre as suas prerrogativas enquanto exploradora do espaço, quanto de suas obrigações de manutenção e conservação do espaço. Sustentou que não se verifica violação aos direitos constitucionais à locomoção e à igualdade pela restrição imposta ao cidadão de ingressar em uma área concedida portando caixas térmicas, isopores, cooler e similares. Refletiu que a concessão da área possibilitou a sua revitalização e disponibilização para que toda a população desfrutasse do local. Informou que contratualmente é prevista a exploração econômica exclusiva da gastronomia do local pela concessionária e que há preocupação com a possibilidade de que seja criado um “comércio informal” de alimentos e bebidas dentro da



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

área, o que poderia provocar desde a inviabilidade da concessão, até um pedido de reequilíbrio econômico financeiro da concessão temporária. Requereu, portanto, a improcedência da ação.

Juntou documentos.

Houve réplica (evento 25, RÉPLICA1).

Intimadas as partes acerca do interesse na dilação probatória, requereram prova testemunhal (evento 27, DESPADEC1, evento 35, PET1 e evento 39, PROM1).

O réu EMBARCADERO EMPREENDIMENTOS S/A interpôs agravo de instrumento com pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal, ocasião em que o Tribunal deu provimento ao agravo de instrumento, reformando a decisão agravada, revogando a tutela de evidência deferida (evento 34, ACOR2, evento 34, VOTODIVERG1 e evento 35, RELVOTO1 ).

Designada audiência de instrução para o dia 02 de março de 2026, às 14h (evento 47, DESPADEC1).

Audiência realizada, ocasião em que encerrou-se a instrução (evento 76, TERMOAUD1).

As partes apresentaram memoriais (evento 82, MEMORIAIS1, evento 83, ALEGAÇÕES1, evento 84, MEMORIAIS1 e evento 85, MEMORIAIS1).

**É O RELATO.**

**PASSO A DECIDIR.**

O cerne da controvérsia consiste em definir a legalidade das restrições impostas pela concessionária Embarcadero Empreendimentos S/A ao ingresso e consumo de alimentos e bebidas de origem externa na área do Cais Embarcadero, bem público objeto de concessão de uso onerosa firmada com a Portos RS e com a anuência do Estado do Rio Grande do Sul.

A ação merece ser julgada procedente.

É incontroverso que a área em questão, embora de propriedade pública, foi submetida a um regime de uso especial por meio do Contrato de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel nº 1110/2020-SPURG. Este regime, de fato, confere à concessionária poderes de gestão e organização do espaço para a exploração das atividades previstas contratualmente.

Contudo, esses poderes não são absolutos. A gestão de um bem público, mesmo quando delegada a um particular, permanece vinculada à finalidade pública que justificou a concessão e aos princípios que regem a Administração, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a razoabilidade e a supremacia do interesse público.



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

O próprio Termo de Referência do contrato (anexo ao evento 1, OUT3) evidencia que o objetivo principal do projeto é "*restabelecer a conexão da população com sua história, viabilizando mais um espaço público ao seu desfrute*". A cláusula 4.1.19 do mesmo instrumento impõe à concessionária a obrigação de "*abrir para circulação do público a área descrita*".

Portanto, a exploração econômica do local é um meio para viabilizar a revitalização e a manutenção do espaço, mas o fim último é a fruição pela coletividade. Qualquer regra de uso imposta pela concessionária deve ser interpretada sob essa ótica, não podendo criar obstáculos que anulem ou restrinjam desproporcionalmente o direito de acesso e permanência do público.

Analisadas as justificativas apresentadas pelos réus, concluo que as proibições são irrazoáveis e desproporcionais, caracterizando abuso do poder de gestão.

A principal tese defensiva se ampara em supostos riscos sanitários e de segurança. No entanto, a prova dos autos desconstitui essa narrativa.

A alegação de que a medida visa cumprir a Resolução RDC nº 216/2004 da ANVISA é equivocada. Como bem pontuou o Ministério Público, tal norma se destina aos serviços de alimentação (restaurantes, cozinhas), estabelecendo regras de manipulação e higiene internas, e não se aplica às áreas externas de circulação pública.

O argumento de que o consumo de alimentos externos geraria acúmulo de lixo e atração de pragas não se sustenta. Primeiro, porque presume uma conduta inadequada por parte dos frequentadores. Segundo, porque o mesmo risco existe para os alimentos e embalagens dos produtos vendidos no próprio local. A obrigação de manter a limpeza e a higiene do espaço, prevista na cláusula 4.1.11 do contrato, é da concessionária e deve ser cumprida por meio de gestão de resíduos eficiente, e não pela restrição de direitos dos usuários.

A prova oral produzida em audiência reforça essa conclusão. A testemunha Márcio Spindola Eltz, chefe de segurança do local, arrolado pela própria ré, entrou em contradição ao afirmar que a entrada com garrafas de água ou de pessoas que já estivessem consumindo algum produto seria permitida, ao mesmo tempo em que reconheceu a existência de placas com a proibição geral (evento 75, VIDEO3). Confrontado com a regra escrita, chegou a admitir que, se o regimento proibia a entrada com garrafas, "*está errado*". Tal depoimento demonstra não apenas a falta de razoabilidade da norma, mas também a sua aplicação arbitrária e inconsistente, gerando insegurança jurídica aos frequentadores.

Da mesma forma, a justificativa de segurança, relacionada ao consumo de bebidas alcoólicas por menores, não se sustenta. O controle deve ser feito por fiscalização direcionada, coibindo o ato ilícito em si, e não por meio de uma proibição genérica que afeta a todos indiscriminadamente.

A proibição de ingresso com alimentos e bebidas próprios penaliza, ainda, de forma desproporcional diversos grupos de cidadãos. A testemunha Daniel Derrossi Meyer, portador de doença celíaca, relatou a impossibilidade de consumir com segurança os produtos



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

vendidos no local devido ao risco de contaminação cruzada, sendo constrangido ao tentar consumir seu próprio alimento (evento 75, VIDEO1).

No mesmo sentido, é notório que crianças pequenas, especialmente bebês, demandam alimentação específica, muitas vezes preparada em casa. A proibição impõe um ônus injustificável a essas famílias.

O depoimento da testemunha Ana Maria Moreira Marchesan, Procuradora de Justiça, que foi impedida de ingressar no local com um pacote de "pés de moleque" que levava como presente, ilustra o nível de arbitrariedade e falta de bom senso na aplicação da regra (evento 75, VIDEO4).

Os réus alegam, ainda, que a liberação do acesso com alimentos e bebidas causaria um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão. O argumento não prospera.

O equilíbrio econômico-financeiro deve ser aferido com base nas premissas estabelecidas no momento da contratação. O edital e o contrato previam a exploração de uma área pública com a contrapartida de garantir o livre acesso da população. O modelo de negócio da concessionária deveria, desde o início, ter sido planejado considerando essa característica fundamental do objeto concedido.

A exclusividade garantida no contrato (cláusula 2.1.12) refere-se ao direito de ser a única a explorar comercialmente a gastronomia no local, impedindo que terceiros instalem pontos de venda concorrentes. Essa cláusula não confere à concessionária o poder de criar uma "venda casada" às avessas, na qual o direito de fruir do espaço público está condicionado ao consumo de seus produtos.

Permitir que um cidadão entre com sua garrafa de água ou com um lanche para consumo próprio não configura atividade econômica concorrente. Se a decisão de não consumir nos estabelecimentos locais decorre dos preços praticados, trata-se de uma questão de mercado que não pode ser resolvida com a supressão de direitos fundamentais dos usuários.

Eventuais prejuízos ou a necessidade de readequação do modelo de negócio devem ser discutidos entre a concessionária e o poder concedente, e não repassados à coletividade sob a forma de restrições ilegítimas.

Em suma, as restrições impostas pela ré EMBARCADERO, e anuídas pelos demais réus, são desproporcionais, carecem de razoabilidade e violam frontalmente o princípio da isonomia, ao criar uma segregação injustificada entre os cidadãos, e a liberdade de locomoção, ao impor barreiras indevidas à plena fruição de um espaço público. A conduta dos réus públicos, ao cancelarem tais práticas, configura omissão no dever de fiscalizar a correta execução do contrato de concessão em conformidade com sua finalidade pública e com a ordem constitucional.

**DISPOSITIVO**



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**2ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Porto Alegre**

Face exposto, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos formulados pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO**, para condenar os réus **EMBARCADERO EMPREENDIMENTOS S/A, PORTOS RS - AUTORIDADE PORTUÁRIA DOS PORTOS DO RIO GRANDE DO SUL S.A. e ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** na obrigação de, de forma permanente e solidária, se absterem de impor, no empreendimento Cais Embarcadero, as seguintes restrições:

a.1) proibir a entrada de cidadãos portando alimentos e bebidas de qualquer natureza para consumo próprio;

a.2) restringir o consumo de alimentos e bebidas, nas áreas comuns do empreendimento, aos produtos adquiridos exclusivamente nos estabelecimentos comerciais do local;

a.3) proibir o ingresso de cidadãos com recipientes para transporte de alimentos e bebidas, tais como caixas térmicas, isopores e *coolers*, desde que em dimensões compatíveis com o uso individual ou familiar e que não caracterizem atividade comercial.

Sem condenação em custas processuais e honorários advocatícios, por força do disposto no artigo 18 da Lei n. 7.347/1985.

Sentença publicada e registrada eletronicamente.

Intimações agendadas.

Sentença sujeita a reexame necessário, nos termos do

---

Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ ANTÔNIO COITINHO, Juiz de Direito**, em 01/07/2026, às 15:28:36, 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 **10100944285v30** e o código CRC **98be5f3b**.

---

5093040-15.2025.8.21.0001

10100944285.V30