



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Promotorias de Justiça de Pesqueira

EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA _____ VARA CÍVEL
DA COMARCA DE PESQUEIRA

Ref. I.C. n. 001/2012

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, por suas Representantes que ao final assinam, com fulcro no incluso Inquérito Civil n. 001/2012, e, usando das prerrogativas conferidas pela Constituição da República na defesa dos interesses difusos e coletivos, notadamente aqueles concernentes à cidadania, ao patrimônio público e social, ao consumidor e ao meio ambiente, vêm, à guisa dos arts. 127 e 129, ambos da vigente Constituição Federal; arts. 1º e 25, ambos da Lei Federal nº 8625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); e, ainda, arrimado na Lei 7347/85, com as suas posteriores alterações e na Lei Estadual nº 11.516/97, perante V.Exa. ajuizar a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**, contra:

O MUNICÍPIO DE PESQUEIRA, pessoa jurídica de direito público, com sede na Praça Comendador José Didier, s/n, Centro, Pesqueira/PE, representado pelo Prefeito, **Sr. [REDACTED]**, brasileiro, divorciado, portador do R.G. n. [REDACTED]

SSP/PE e do CPF n. [REDACTED], residente na Rua [REDACTED]
[REDACTED] Pesqueira/PE, domiciliado [REDACTED]
[REDACTED], endereço no qual deverá
receber citação e intimações,

pelos motivos de fato e direito a seguir expostos:

1. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É função institucional do Ministério Público, nos termos do art. 129, inc. III, da Constituição Federal, a promoção de ações públicas para a proteção dos interesses difusos e coletivos relacionados à defesa da cidadania/saúde, patrimônio público, meio ambiente e consumidor, dentre outros, cabendo-lhe para tanto ajuizar as respectivas demandas, inclusive a cautelar e a de execução de títulos judiciais e extrajudiciais, para a efetiva tutela desses direitos, conforme preceitua, no caso em foco a seguir pormenorizado, os arts. 4º, 5º e 21 da Lei 7347/85 e o art. 25, inc. IV, letra “a”, da Lei 8625/93.

Portanto, verifica-se inquestionável a legitimidade do Ministério Público para buscar a tutela jurisdicional, em defesa do meio ambiente e dos consumidores de Pesqueira, além, obviamente, da saúde dos munícipes.

2. DOS FATOS

Através da Portaria Conjunta n. 001/2008, foi instaurado Procedimento de Investigação Preliminar, com o objetivo de verificar a veracidade dos fatos constantes nas Representações enviadas a estas Promotorias de Justiça, as quais relatavam as más condições de funcionamento do Açougue Público Municipal, instalado no Pátio das Feiras desta cidade, no interior do prédio da antiga Fábrica Peixe.

Atendendo ao requisitório ministerial, a APEVISA, Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária realizou vistoria no local, e, em laudo e ilustrações fotográficas colacionados às fls. 49/76, apontou várias irregularidades.

A APEVISA, em seu laudo, apresentou as seguintes exigências a serem cumpridas, conforme conclusão elencada às fl. 56:

“Em razão da precariedade observada na estrutura do Açougue Público, solicitamos a aprovação do projeto básico de arquitetura, para realização de reforma geral do mesmo, com o objetivo de garantir inocuidade aos alimentos comercializados para a população.”

Diante deste relatório, foi expedido o Ofício Conjunto de fl. 81, solicitando que fossem adotadas as providências nele indicadas. A Municipalidade, através da pessoa de Cleide Maria de Souza Oliveira, à época Prefeita deste Município, enviou o Ofício de fl. 82, o qual informa apenas que “o projeto básico de arquitetura já se encontra elaborado e em execução”, sem, contudo, enviar a estas Promotorias o referido projeto, apresentando relatório da situação verificada em janeiro de 2011 (fls. 82/95). No entanto, não foram adotadas as providências necessárias para solucionar inúmeros problemas apresentados através dos Relatórios da APEVISA.

Avançando nas investigações, o Procedimento de Investigação Preliminar, posteriormente, foi convertido no Inquérito Civil n. 001/2012, através da Portaria Conjunta n. 001/2012 (Despacho de fl. 97).

Em resposta às solicitações feitas à ADAGRO, foi enviado a estas Promotorias de Justiça o Ofício nº 011/2012, de fls. 107/115, contendo Relatório da inspeção realizada no Açougue Público e Pátio da Feira Livre desta cidade e do Açougue Público de Mutuca, o qual menciona irregularidades capazes de comprometer a vida e a saúde da população, bem como faz recomendações para melhoria das condições daqueles espaços, todas nele descritas.

Em data de 10 de abril de 2012, a APEVISA enviou um novo Relatório de vistoria realizada no Açougue Público de Pesqueira (fls. 117/157). Este demonstra as irregularidades através de ilustrações fotográficas e conclui que não houve avanços na melhoria das condições de manipulação e acondicionamento dos alimentos ali comercializados, ficando evidente o risco de uma possível contaminação, tornando urgente a necessidade do cumprimento das suas recomendações, e, também, a adequação do referido Açougue e da feira livre à legislação vigente.

Decorridos quase 03 (três), após o primeiro relatório da APEVISA, verificou-se que a Municipalidade **NÃO CUMPRIU QUASE QUE A TOTALIDADE DA RECOMENDAÇÃO CONSTANTE NA INSPEÇÃO ANTERIOR.**

Assim sendo, estas Promotorias de Justiça, verificando a necessidade de adequação às normas sanitárias e de segurança do trabalho, e que os Açougues de Pesqueira e Mutuca não possuem as mínimas condições de funcionamento, pondo em risco a vida e a saúde das pessoas que consomem a carne comercializada nestes estabelecimentos, expediram a Recomendação Conjunta n. 002/2012 de fls. 160/162, orientando para que a ADAGRO adotasse as providências necessárias para a imediata interdição dos Açougues Públicos desta Cidade e do Distrito de Mutuca.

Foi acostado aos autos um Memorial Descritivo, enviado pelo Departamento de Engenharia e Arquitetura da Educação desta cidade, que diz respeito à uma reforma e revitalização do Açougue Municipal de Pesqueira (fls. 173/189).

Atendendo ao teor da Recomendação Conjunta n. 002/2012, a ADAGRO (fls.190), em data de 16/08/2012, interditou as atividades dos Açougues de Pesqueira e Mutuca, por um período de 60 (sessenta dias).

Diante desta medida de urgência, a Prefeitura Municipal de Pesqueira enviou o Ofício de fls. 192, esclarecendo as providências tomadas, referentes aos serviços hidráulicos e elétricos.

Houve a prorrogação deste Inquérito Civil, conforme decisão de fl. 197 e, em virtude de não terem sido sanadas as graves irregularidades no Açougue local e no de Mutuca, expediu-se novo ofício à ADAGRO, solicitando a realização de uma nova inspeção, cuja resposta foi enviada através dos Relatórios de Inspeção constantes às fls. 205 a 210.

Resta, pois, patente a inviabilidade da continuação do funcionamento destes estabelecimentos, nos moldes em que se encontram, já que repletos de irregularidades, e, mais, irregularidades essas fruto da omissão do Executivo local, que há mais de três anos não cumpre adequadamente com o seu munus, colocando, destarte, em risco, a saúde dos destinatários finais daqueles estabelecimentos.

Permanecendo do modo como estão funcionando tais estabelecimentos, além de causar dano à saúde dos munícipes, degradam o meio ambiente, cujos princípios da precaução e da irreversibilidade dos danos não podem ser esquecidos.

As condições de comercialização de carnes nos açougues vistoriados revelam elevado risco para a saúde, em razão do perigo de contaminação da população que

consome tal tipo de carne, podendo contrair doenças graves, infecto-contagiosas, por bactérias, vermes e resíduos de antibióticos e anabolizantes, que podem matar, gerar intolerância ao leite, provocar câncer, tuberculose e alterações hormonais, além de vários outros prejuízos à saúde.

Percebe-se, pois, que o suplicado insiste em manter os Açougues sem atender às exigências de natureza técnico-legais, de forma que a comercialização/manipulação/transporte de carnes não são feitos dentro dos padrões de higiene, limpeza e sanidade minimamente exigidos.

Os laudos que instruem esta inicial são taxativos ao concluir que os estabelecimentos não atendem às exigências mínimas para o fim a que se destinam, com sérios riscos para as populações de Pesqueira e Mutuca e para o meio ambiente, sobretudo em razão do destino que é dado aos demais produtos não comestíveis, além dos despejos líquidos que não têm o devido destino.

Não se pode deixar de mencionar que foi julgada procedente pelo Juízo da 2ª Vara desta Comarca de Pesqueira a Ação Civil Pública n. 0000687-58.2004.8.17.1110, que teve por objeto as condições de funcionamento do Matadouro deste Município, se encontrando ainda no 2º grau de Jurisdição para apreciação do recurso necessário, conforme Consulta Processual de 1º Grau que segue anexa, hoje extraída do *site* do TJPE.

3. DO DIREITO

DO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal, no seu art. 225, § 3º, assim dispõe:

***“art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”**

§ 1º omissis;

§ 2º omissis;

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O art. 1º da Lei 7347/85, assim trata a matéria:

“art. 1º Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados;

I- ao meio ambiente.”

Já o artigo 3º da mencionada lei 7347/85, disciplina:

“art. 3º. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

DA SAÚDE

Na mesma esteira, desta feita, com relação à saúde, estabelecem os arts. 6º e 196 da Constituição Federal:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.”

Por sua vez, a Constituição Estadual, em seu art. 159, *caput*, assevera que:

“Art. 159. A saúde é direito de todos e dever do Estado assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais, que visem à eliminação de riscos de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A Lei n.º 8.080/90, que regula o Sistema único de Saúde, preceitua, no mesmo sentido, que:

“Art. 2.º - A saúde é um direito fundamental do ser humano devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.”

DO CONSUMIDOR

Prescreve o artigo 2º, incisos III, IV e V, da Lei nº 7.889/89:

"Sem prejuízo da responsabilidade penal cabível, a infração a legislação referente aos produtos de origem animal acarretará, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

III - Apreensão ou condenação das matérias-primas, produtos, subprodutos e derivações de origem animal, quando não apresentem condições higienico-sanitárias adequadas ao fim a que se destina, ou forem adulterados;

V – A suspensão de atividades que causem risco ou ameaça de natureza higiênico-sanitário ou no caso de embargo a ação fiscalizadora;

V - Interdição, total ou parcial, do estabelecimento, quando a infração consistir na adulteração ou falsificação habitual do produto ou se verificar, mediante inspeção técnica realizada pela autoridade competente, a inexistência de condições higienico-sanitárias adequadas.

Já a Lei nº 8.078/90, nos artigos 83 e 84:

"Art. 83 - Para defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Art. 84 - Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o Juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.

§ 5º - Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra,

impedimento de atividade nociva além de requisição força policial.

Conforme está previsto na já mencionada Lei nº 7.347/85:

“Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízos da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados. (...) IV. a qualquer outro interesse difuso e coletivo”.

“Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.”

Em arremate, dispõem os artigos 798 e 799 do CPC:

“Art. 798. Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste livro, poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação.

Art. 799. No caso do artigo anterior poderá o juiz, para evitar dano, autorizar ou vedar a prática de determinados atos, ordenar a guarda judicial de pessoas e depósito de bens e impor a prestação da caução.

No caso em tela, a ação civil pública busca responsabilizar o agente público que, não cumprindo com seu dever, desrespeita direito alheio, coletivamente considerado, impondo-lhe uma obrigação de fazer.

Na esteira dos ensinamentos da Dra. Luiza Cristina Fonseca “...o administrador está vinculado ao cumprimento das normas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais, não havendo discricionariedade na oportunidade e conveniência, estando essa vinculada à escolha, diante do caso concreto, da melhor forma de cumprimento da finalidade constitucional e legal, não sendo a omissão uma escolha possível. Portanto o não agir (a omissão) ou a ação de forma não razoável para atingir a finalidade constitucional (desvio de finalidade), que contraria o devido processo legal que rege as obrigações da Administração em contrapartida aos direitos dos cidadãos às prestações positivas do estado, são passíveis de responsabilização e controle judicial através da ação civil pública. A função do Ministério Público não comporta somente a

atuação para corrigir os atos comissivos da administração que porventura desrespeitam os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implantação efetiva de políticas publicadas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição de 1988.” (págs. 126/127)

A ação civil pública é, portanto, um instrumento processual à disposição do Ministério Público para colocar à apreciação do Judiciário demanda pela implementação de direitos assegurados pela ordem constitucional, dentre eles, o da saúde e a do meio ambiente saudável.

A possibilidade do Poder Judiciário controlar políticas públicas de responsabilidade do Poder Executivo.

Na administração vige o princípio da discricionariedade mínima na implementação das políticas públicas constitucionais.

Ao falarmos da inércia estatal, obrigatoriamente adentramos na esfera ligada ao poder-dever de administrar. Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e exigidos pelos interesses da coletividade. O poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o poder de agir se converte no dever de agir.

Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exijam a sua atenção. Eis porque a Administração responde civilmente pelas omissões lesivas de seus agentes.

Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido, por via judicial.

Ao poder-dever de administrar alinha-se o dever de eficiência, impondo-se a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência, que deve regular a atuação de todo administrador público e de todos aqueles que se encontrem a serviço de ente público, está expressamente previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

A gestão administrativa na administração pública direta ou indireta, de qualquer das entidades estatais, além do dever de se pautar pela ética, impessoalidade, transparência e sujeição ao ordenamento jurídico, tem que se ater à eficiência, ou seja, deve ser direcionada sempre ao atendimento mais adequado, razoável ou eficaz possível, do interesse público.

A sua conduta administrativa deve se modelar pelo dever da boa administração, o que não significa apenas a obediência à lei e à honestidade, mas, também, produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional à satisfação do bem comum.

Dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais passíveis para a satisfação do bem comum, neles se incluindo o da prestação de assistência à saúde eficiente.

A atuação ineficiente do agente público, portanto, é ilegítima e pode, inclusive, configurar ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, da Lei nº 8.429/92.

Nesse diapasão, forçoso concluir que as normas constitucionais relativas à ordem social impõem aos poderes legislativo e executivo a criação de mecanismos de proteção e efetivo exercício dos direitos sociais e econômicos. Criam para o cidadão o direito a prestações positivas por parte do Estado, que se verificam através de políticas públicas constitucionais.

No contexto constitucional, que também implica na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas. A sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

Conclui-se, assim, que hoje impera o princípio da discricionariedade mínima da Administração na implementação das políticas públicas constitucionais, inserindo-se no devido processo legal, devendo este ser entendido como postulado de

caráter substantivo capaz de condicionar, no mérito, a validade das leis e a generalidade das ações e omissões do Poder Público.

A definição anterior estará completa ao agregarmos o Ministério Público, que pode exercer o controle extrajudicial ou judicial – o cidadão e ainda as associações civis – que exercem o controle da administração através do Judiciário, por meio da ação civil pública.

Conforme precisa lição da ilustre Procuradora Regional da República Luíza Cristina Fonseca Frischeisen (*in* Políticas Públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público, Ed. Max Limonad, 1ª edição, 2000, pags. 92/93), a possibilidade de responsabilizar a administração pela não implementação das políticas públicas da ordem constitucional social decorre dos seguintes pontos:

“1) as normas constitucionais que estabelecem os direitos sociais são eficazes e vinculam a administração para sua implementação; 2) por serem os direitos sociais dotados de eficácia, e para alguns constituindo mesmo direitos fundamentais, que não seriam passíveis de abolição por emenda constitucional, o seu não reconhecimento possibilita aos interessados/legitimados demandarem judicialmente por sua implementação; **3) a ausência de políticas públicas voltadas para a implementação dos direitos sociais constituem atos omissivos da administração e são passíveis de controle pelo judiciário, pois existe o juízo de inconstitucionalidade e ilegalidade na omissão da administração;** 4) o não cumprimento das políticas públicas da ordem social fixadas na Constituição atenta contra o devido processo legal que dever ser observado pela administração, bem como contra a finalidade da administração, que é atender o interesse público e 5) determinadas políticas públicas dependem da atuação de entes e instituições prévias (com a adaptação de prédios e transportes coletivos às necessidades de pessoas portadoras de deficiência); nessa hipótese, a administração poderá ser responsabilizada por ausência de fiscalização, em conjunto com o particular. E, então, surge a grande questão no âmbito do controle dos atos da administração, relativamente à implantação da ordem social constitucional: a discricionariedade e a posição do Judiciário na análise da mesma. As leis que integraram as normas constitucionais da ordem social regulam a própria discricionariedade do administrador, apontando-lhe a melhor solução para atender a finalidade constitucional. A administração está também adstrita ao princípio da razoabilidade, pois o efetivo exercício dos direitos sociais não pode ser postergado por sua inação ou ação que contrarie os ditames constitucionais legais. **Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a**

oportunidade e a conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração. A discricionariedade na implantação das políticas públicas constitucionais da ordem social só poderá ser exercida nos espaços eventualmente não preenchidos pela Constituição ou pela lei, não podendo valer-se, tampouco, de conceitos normativos tidos como fluidos ou permeáveis a várias interpretações, pois esses deverão ser preenchidos por interpretação de acordo com os fundamentos e objetivos da República, estabelecidos na Constituição. As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.” (destaquei)

Da legitimidade jurídico-constitucional do magistrado para determinar providências afetas ao Administrador Público - não afronta ao princípio da separação dos poderes e da reserva do possível.

Como já dito acima, esse princípio da discricionariedade não é absoluto.

Aliás, o Administrador Público não é onipresente, nem tão-pouco, onipotente, de modo a ficar à mercê dos dogmas constitucionais, sob o fundamento exclusivo de uma conveniente discricionariedade.

Tanto assim o é, que se seus atos, embora “discricionários”, quando afrontam o princípio da eficiência, igualmente sujeito o seu executor às diretrizes legais, tudo em conformidade com o prescrito no art. 5º, XXXV, da CF/88: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito”*.

Infere-se, portanto, a decisão de antecipação dos efeitos da tutela a seguir requerida, não há qualquer ingerência do Poder Judiciário sobre o poder executivo, principalmente, quando, repita-se, há, nos autos, laudos da inadequação do local, implicando em reconhecer flagrante afronta ao princípio da eficiência. De fato, buscou-se e espera que seja judicialmente reconhecido, o cumprimento de preceitos constitucionais.

Dispõe o art. 37, da Constituição da República, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e, também, ao seguinte:” (grifei)

Os princípios constitucionais do art. 37 balizam, a um só tempo, o atuar administrativo e o legislativo, quando da produção de normas em matéria de Administração Pública. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, ao se pronunciar sobre essa espécie normativa, leciona:

“Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e sentido e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.(Elementos de Direito Administrativo, 3ª edição, p. 299).

Nesse cenário, os princípios servem de parâmetro para a interpretação a ser feita pelo julgador, que poderá, no caso concreto, encontrar o alcance e o sentido das normas aplicáveis.

Mesmo sendo redundante, mister se faz necessário destacar que a ação omissiva ou ineficiência do gestor em não garantir a implementação das políticas públicas, não está blindada pelo princípio da discricionariedade, muito pelo contrário, está sim caracterizando flagrante afronta a preceitos constitucionais, erigidos à categoria de direito fundamental, intransponível, pois.

O entendimento do Doutrinador Alexandre de Moraes¹, os direitos fundamentais *“colocam-se com uma das previsões absolutamente necessárias a todas as constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana”*.

DA RESPONSABILIDADE DO DEMANDADO POR DANOS MORAIS À COLETIVIDADE

¹ Moraes, Alexandre de, Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º e 5º da Constituição da República federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 6ª Ed. São Paulo, Atlas, 2005.

“Os fatos descritos acarretaram dano de natureza difusa, abstrata, correspondente à grave ofensa à categoria dos consumidores finais.

A plena reparabilidade do dano moral é tese que vem sendo construída ao longo dos anos, apontando irreversíveis tendências legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais.

De fato, vários dispositivos do Código Civil enumeram, de maneira casuística, hipóteses em que o dano não patrimonial é reparável (sem excluir outras, por certo, tendo em vista as regras gerais dos arts. 159 e 1.553).

É o caso do art. 1.543, que impõe pagamento do valor de *afeição* da coisa que não mais pode ser restituída a seu dono, e também do art. 1.547, parágrafo único, que manda indenizar o prejuízo imaterial de quem foi ofendido por injúria ou calúnia. Outros dispositivos dessa natureza, invocados pela doutrina, são os arts. 1.537, 1.538, 1.548, 1.549 e 1.550.

Leis posteriores ao Código Civil também previram hipóteses de ressarcimento de danos morais. Os mais renomados civilistas brasileiros sempre aceitaram a tese, que é tema, inclusive, de inúmeras monografias e estudos.

O insigne Magistrado e Professor **BARBOSA MOREIRA**, em voto lapidar, chega a qualificar de "profundamente reacionário" o entendimento contrário, bem demonstrando que a indenizabilidade do dano extrapatrimonial era - e ainda é - conclusão que decorre direta e necessariamente do próprio Código Civil, sem que fosse preciso apelar a artifícios ou subterfúgios de qualquer espécie, nem mesmo a regras de equidade.

O próprio **CLÓVIS**, partindo de posição mais tímida, acabou por convencer-se que a plena reparabilidade do dano moral era a *regra geral* de nosso direito. A jurisprudência foi paulatinamente aceitando a tese, que veio a se tornar vencedora, inclusive nos Tribunais Superiores. Consagrada na atual Constituição da República (art. 5o., incisos V e X), a reparação dos danos morais é hoje aceita sem reservas, sendo também isenta de dúvidas *sua cumulatividade com a indenização por danos patrimoniais*.

Não se pode esquecer que a palavra *moral* também significa *espiritual*, em oposição a físico ou material. Assim, a expressão *dano moral* não está, em

princípio, se referindo apenas à ofensa aos valores morais da pessoa natural. Trata-se, aí, também, de prejuízos a bens incorpóreos, a valores imateriais. Bem por isso, a moderna doutrina – nacional e estrangeira – vem utilizando, preferencialmente, expressões como "danos extrapatrimoniais", "danos não patrimoniais".

Mesmo aqueles que ainda preferem a nomenclatura tradicional, deixam claro que o conceito de "dano moral" é abrangente, não se restringindo a aspectos puramente subjetivos, ligados ao sofrimento e à dor.

Admite-se hoje, com sobras de razão, a possibilidade de agravo moral à pessoa jurídica, uma vez que podem ser atingidos seus "atributos de reputação e conceito perante a sociedade" . Nesse sentido, inclusive, já se posicionou o Egrégio Superior Tribunal de Justiça .

Ocorre que a Administração Pública é um ente abstrato, que representa politicamente a sociedade, constituída por todos e cada um dos cidadãos, estes sim os verdadeiros titulares dos valores morais personificados naquela. Mais exato será falar, então, em *dano difuso* à coletividade, representada pelo Estado.

Vem sendo aceita pela mais moderna doutrina a reparação de *danos morais difusos*, causados a número indeterminado de pessoas.

LIMONGI FRANÇA deixa clara essa possibilidade no próprio conceito de dano moral, ao defini-lo como "aquele que, direta ou indiretamente, a pessoa física ou jurídica, *bem assim a coletividade*, sofre no aspecto não econômico de seus bens jurídicos".

SÉRGIO SEVERO, autor de excelente monografia sobre o tema, não hesita em considerar passíveis de dano moral os interesses coletivos e difusos.

O mesmo entendimento foi acolhido por **CARLOS ALBERTO BITTAR**, ilustre Magistrado e Professor, recentemente falecido: "Tem-se, portanto, que os danos morais podem ser suportados por todos os entes personalizados, *ou mesmo não*, diante da evolução ocorrida nesse campo, com o reconhecimento de direitos de categorias, ou de grupos sociais, *ou mesmo de coletividades*."

Vale lembrar que a própria proteção jurídica do consumidor, através de ações de natureza coletiva, hoje consagrada na Constituição e na lei, não prescinde da consideração dos danos morais provocados a número indeterminado de pessoas.

Nesse mesmo sentido é a lição de **NÉLSON NERY JÚNIOR** e **ROSA MARIA ANDRADE NERY**, ao comentarem ao art. 6º., inciso VI da Lei 8.078/91: "*Seja de que tipo for*" [isto é, patrimonial ou moral], "o dano ao consumidor é indenizável e deve ser reparado de forma integral. *Seja ele difuso, coletivo* ou individual, cabe ação para evitá-lo ou para repará-lo".

Note-se que toda a extensa legislação hoje vigente, assegurando a proteção e a tutela judicial de interesses difusos de natureza *imaterial* (equilíbrio ecológico, valores históricos, paisagísticos, estéticos ou culturais), constitui *demonstração cabal* de que nosso sistema de direito positivo contempla, sem nenhuma objeção possível, a reparação de danos morais impostos a toda a coletividade.

Graves irregularidades praticadas pelo administrador público - como as aqui tratadas - ferem profundamente o sentimento de cidadania, ao revelar completa desconsideração e desrespeito à vontade popular, que é o fundamento básico do poder estatal (CF, art. 1º, Parágrafo único).

É certo, como bem salienta **HELY LOPES MEIRELLES**, que "todo cidadão tem *direito subjetivo ao governo honesto*". Bem por isso, o mandato outorgado aos governantes pressupõe que estes se pautem por absoluta retidão de conduta, caracterizada pela probidade, pelo zelo e rigor no desempenho de seu *munus* público. A inobservância desses elementares deveres, por parte do mau administrador (seja por missão ou comissão), deslustrando as altas responsabilidades que lhe foram confiadas, gera na coletividade sentimentos de descaso, abandono e insegurança; de descrédito nas autoridades; de desorganização social; em suma, de instabilidade de todas as instituições. A ninguém ocorreria negar, em casos tais, enorme e autêntico desapontamento da comunidade dos cidadãos, frustrados em seu *direito* a uma administração honesta e **eficiente**, pautada pelo respeito à *moralidade*, à *impessoalidade* e à *legalidade* (CF, art. 37).

E é precisamente esse desapontamento, essa frustração, que caracterizam, de modo inequívoco, a ocorrência de *dano moral*, conceito amplo que abrange todo o tipo de ofensa "ao decoro, à paz interior (...) aos sentimentos afetivos de qualquer

espécie". Afinal, segundo a lição de **JHERING**, citada por **MELO DA SILVA**, "devemos e podemos esperar que se nos respeite não apenas aquilo que *temos*, mas, também, aquilo que *somos*".

A não-punição de condutas irregulares dos administradores públicos – fato que, infelizmente, não tem sido raro – somente agrava tal quadro, castigando os cidadãos com mais um entre tantos pesares: o sentimento de total impotência em face dos desmandos dos governantes.

A ofensa aos interesses sociais, praticada por agente público, implica um agravo à dignidade de todos os cidadãos e, conseqüentemente, da Administração Pública constituída por mandato daqueles. Isto porque, como bem observa **PONTES DE MIRANDA**, no caso de danos morais, "a *esfera ética* da pessoa é que é ofendida". Impossível negar, no caso em exame, que a conduta dos demandados, desobedecendo aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, representou sério gravame a altos valores sociais e gerou prejuízo moral aos governados, atingindo-lhes a dignidade cívica, o sentimento ético, a confiança que depositaram nas autoridades políticas. Com efeito, viu-se lesado o direito de todos a *um governo honesto*, probro, pautado pelo estrito respeito à Constituição e às leis.

Nesse sentido, é o provector **RUI BARBOSA** quem enfatiza, melhor do que ninguém, as perigosas conseqüências que podem advir da reiterada violação dos direitos da cidadania.

ESTIMATIVA DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS

Provocada uma lesão - *seja de que natureza for* - surge o dever de indenizar. Embora os danos ora tratados sejam de natureza imaterial, sua reparação também haverá de ser feita em dinheiro, "porque este é o denominador comum dos valores, e é nesta espécie que se estima o desequilíbrio sofrido pelo lesado". E o Ministério Público deve estimá-los já no pórtico da demanda, para atender o disposto no artigo 258, do Código de Processo Civil. A tarefa de fixar o "quantum" necessário à indenização por prejuízos morais não é simples. Mas tal dificuldade, além de não ser motivo para deixar irreparado o dano, é perfeitamente vencível, lembrando-se que, nessa matéria, "a estimativa pecuniária não é fundamental". O mais importante, certamente, é que *nenhuma violação de direito*

fique impune . É certo que a indenização por dano moral não deve ser fonte de enriquecimento para a vítima, mas tampouco pode ser inexpressiva.

Por outro lado, as "regras de experiência comum" e a "observação do que ordinariamente acontece" – critérios de análise admitidos pela lei – autorizam a afirmar que os prejuízos éticos e morais, decorrentes de uma conduta ilícita, podem ser até mesmo maiores do que sua repercussão patrimonial. O grande número de pessoas ofendidas, no presente caso - correspondente à toda a coletividade de Pesqueira e do Distrito de Mutuca - é fator que exaspera a responsabilidade dos demandados e deve ser considerado na fixação do "*pretium doloris*".

A partir dessas considerações, *e sem prejuízo de futuro arbitramento pelo Juízo*, atribui-se, aos danos morais suportados pela coletividade, o décuplo do valor equivalente aos danos patrimoniais, até para atender ao entendimento jurisprudencial, no sentido de que *a reparação deve adotar a técnica no "quantum" fixo, preferível na abalizada opinião de Yussef Sahid Cahali ("apud" Barbosa Moreira, Direito aplicado, Forense, Rio, 1987, p. 276)*.

A avaliação é feita, de qualquer modo, para cumprir o determinado pelo artigo 258, do Código de Processo Civil, vale dizer, para a composição do valor da causa, pretendendo o autor, no entanto, seja o valor dos danos morais arbitrados pelo Juízo, até porque a dificuldade em estabelecer um valor econômico aos danos morais levou o legislador a outorgar ao Judiciário a competência para arbitrá-lo.

DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

No caso em tela, o *periculum in mora* resta evidente, pois a demora na prestação jurisdicional causará danos irreparáveis - já que quanto mais tempo permanecerem sem funcionar adequadamente, maior a possibilidade de vir a causar danos à saúde dos munícipes, e, igualmente grave, causando dano ambiental com grandes possibilidades de difícil reparação.

Com efeito, os documentos acostados na inicial não deixam margens a dúvidas, pois comprovam, de forma concreta, o inadequado funcionamento dos açougues, inclusive, instalados fora do parâmetro mínimo legal.

O *fumus boni juris*, a seu turno, resta também cristalino, já que houve descumprimento da obrigação de fazer pelo município, já que, como é público e notório,

não vem exercendo o seu poder de polícia consistente na interdição dos açougues, e tolera o seu funcionamento, sem exigir-lhe a prática de condutas que visem adequá-lo às exigências legais, violando os direitos à saúde em questão resguardados pela Constituição Federal e pelas leis acima mencionadas, de maneira inequívoca, obrigando-nos a buscar socorro junto ao Poder Judiciário.

Considerando presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 273 do Código de Processo Civil, requer o Ministério Público a **ANTECIPAÇÃO TOTAL DOS EFEITOS DA TUTELA PLEITEADA NO MÉRITO**, determinando-se que seja o Município compelido na obrigação de fazer consistente no imediato fechamento dos AÇOUGUES PÚBLICOS DE PESQUEIRA E DO DISTRITO DE MUTUCA, sob pena de assim não procedendo, seja condenado ao pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sem prejuízo das demais sanções por seu gestor, notadamente as previstas na Lei n. 8.429/92, a ser recolhida ao Fundo Estadual do Meio Ambiente, dando-se ao presente *decisum* natureza mandamental.

Em razão disso, não se deve aplicar o art. 2º da Lei nº 8.437/92, com a ouvida prévia do Município no prazo de 72 horas, pois o ato ilegal já estará se perpetrando, devendo tal oitiva ser dispensada.

A adequada exegese do citado art. 2º da Lei 8.437/92 implica reconhecer, quando da apreciação do pedido liminar na ação civil pública, a desnecessidade de prévia audiência do representante da pessoa jurídica de direito público naqueles casos em que o direito ameaçado seja definido pela Constituição Federal como sendo hierarquicamente superior à conveniência do Poder Público ou que tal direito corra o risco de perecer ou de ser consideravelmente comprometido se aguardar-se pela oitiva prévia. Dessa forma, evita-se que a interpretação da norma processual redunde na total inviabilização do direito material que essa norma deveria instrumentalizar.

Neste sentido, a lição de Teori Albino Zavascki: "O art. 2º trouxe novidade a exigir, como pressuposto da liminar em mandado de segurança coletivo e em ação civil pública, a prévia audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, no prazo de setenta e duas horas. Cabe observar, porém, que qualquer liminar para ser cabível, pressupõe situação de perigo iminente, ou seja, em condições de perpetrar dano antes da citação do demandado. Em casos em que tal risco não existir, a rigor a liminar não se justifica. O 'princípio da necessidade' veda a concessão de liminar se a providência puder ser postergada para a fase posterior à citação. Portanto, o art. 2º, para não ser considerado supérfluo, há de ser entendido como aplicável a hipótese em que a providência cautelar não possa aguardar o término do prazo privilegiado, em quádruplo, de que dispõe a pessoa jurídica

de direito público para defender-se. Assim, nestes casos, a fixação de prazo menor, para que a parte demandada possa se manifestar, especificamente, sobre o cabimento da medida, é dispositivo compatível com o 'princípio da menor restrição possível'. Entretanto, parece certo que tal dispositivo não se aplicará àquelas situações fáticas revestidas de tal urgência ou relevância, que não permitem tempo para, sequer, aguardar-se o prazo de setenta e duas horas. Se tão excepcional hipótese se apresentar, poderá o Juiz, em nome do direito à utilidade da jurisdição e sempre mediante a devida justificação, conceder a liminar, já que para tanto estará autorizado pelo próprio sistema constitucional. Tratar-se-ia de singular hipótese de liminar para tutelar o direito a outra liminar, posto em perigo pelas especiais circunstâncias do caso concreto". Em: "Restrições à concessão de liminares", Revista Jurídica nº 195, jan. 1994, p. 39.

No mesmo sentido a jurisprudência:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENSINO FUNDAMENTAL. ESCOLAS ESTADUAIS. ACESSO PARA CRIANÇAS MENORES DE SETE ANOS. COMPETÊNCIA DO JUIZADO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. LIMINAR PARA GARANTIA DE VAGA. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE DO ESTADO. (...) É constitucionalmente ínsita e imanente ao poder jurisdicional a possibilidade de concessão de liminares, seja como antecipação de tutela seja como cautelar, para proteger direitos. (...) Negando o Estado, nas próprias razões de recurso, o direito das crianças, eventual defesa prévia seria protelatória, ficando evidenciado que a falta de audiência antes da liminar não violou o contraditório e a ampla defesa. Agravo improvido". (Agravo de Instrumento nº 70000695064, 1ª Câmara Especial Cível, TJRS, Relator Des. Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, julgado em 30/08/2000).

Ementa: "ECA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O direito à educação infantil, por sua magnitude, justifica a concessão de **liminar**, a fim de resguardar a sua qualidade e continuidade. Agravo improvido". Voto da relatora: "De primeiro, calha referir que a prévia audiência do representante da pessoa jurídica de direito **público** como condição para a concessão de **liminar**, cautela prevista no art. 2º da Lei nº 8.437/92, aqui não se aplica, tendo em vista que o direito sobre o qual se litiga envolve interesse do menor, que tem absoluta prioridade, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto Menorista". (Agravo de Instrumento nº 598034866, 7ª Câmara Cível, TJRS, Relator Desª Maria Berenice Dias, julgado em 01/04/1998).

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - CRIANÇA - AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTO NECESSÁRIO PARA TRATAMENTO DE DOENÇA GRAVE - LIMINAR CONCEDIDA INAUDITA ALTERA PARTE -

PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS FUNDAMENTAIS À SUA CONCESSÃO -
AGRAVO IMPROVIDO.

A presença do fumus boni juris e o evidente perigo da insatisfação do direito, decorrente da gravidade do fato, aliados à premência da medida pleiteada, justificam a concessão da liminar em ação civil pública, sem a audiência prévia do representante judicial da pessoa jurídica". (Agravo de Instrumento 142-1, TJPR, Rel. Des.Tadeu Costa, j. 19/05/1997).

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA SEM AUDIÊNCIA PRÉVIA DA UNIÃO. NULIDADE NÃO CARACTERIZADA. FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES). MP 1827/99 E POSTERIORES REEDIÇÕES. PORTARIA 1386/99 DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. EXIGÊNCIA DE IDONEIDADE CADASTRAL. ILEGALIDADE. LEI 10.260/2001. FATO NOVO (ART. 462 DO CPC). DESCONSIDERAÇÃO. (...)

- O fato de a liminar ter sido deferida sem observância da formalidade prevista no art. 2º da Lei nº 8.437/92, não acarreta a nulidade do processo, uma vez que a excepcionalidade do caso justificou o deferimento da liminar sem a prévia manifestação da União Federal. (...)" (Apelação Cível 480788, TRF 4ª Região, 4ª T., Rel. Juiz Eduardo Tonetto Picarelli, j. 21/11/2002, DJU 11/12/2002 pg. 1036)

Assim, encontram-se presentes as justificativas técnicas e os requisitos para a concessão da medida antecipatória, em caráter liminar e sem ouvida prévia, o que requer o MINISTÉRIO PÚBLICO, bem como o julgamento da sua pretensão na forma que segue.

DO PEDIDO LIMINAR

Somente por amor aos debates, e, na remota, mas possível possibilidade de ser indeferido o pedido de antecipação de tutela, acima formulado, desde já, invocando os mesmos fundamentos acima expostos, como se aqui estivessem transcritos, serve o presente pedido liminar, para que este Juízo, com a sapiência que lhe é peculiar, determine a imediata **interdição** dos AÇOUQUES PÚBLICOS DE PESQUEIRA E DO DISTRITO DE MUTUCA, diante do seu cristalino e inadequado funcionamento.

4. DOS PEDIDOS

Do exposto, requer o Ministério Público:

4.1) o recebimento e prosseguimento da presente ação, sob o rito próprio, estabelecido pela legislação em vigor;

4.2) a citação do Município de PESQUEIRA/PE para, querendo, contestar o feito;

4.2.1) a antecipação da tutela pela razões acima expendidas;

4.3) **No mérito**, seja, ao final, condenado e compelido:

4.3.1) na obrigação de fazer consistente no imediato fechamento dos AÇOUGUES PÚBLICOS DE PESQUEIRA E DO DISTRITO DE MUTUCA, sob pena de condenação de multa diária de R\$10.000,00 (dez mil reais) a ser revertida ao FEMA;

4.3.2) na obrigação de fazer consistente na realização das obras necessárias ao seu funcionamento, condicionando a reabertura dos AÇOUGUES à inspeção prévia da APEVISA, ADAGRO e da Vigilância Sanitária local;

4.4) a produção de prova por todos os meios admitidos em direito, especialmente, depoimento pessoal dos representantes da demandada e dos técnicos da APEVISA e ADAGRO que subscreveram os laudos e Relatórios constantes do inquérito civil, perícias e posterior juntada de documentos, caso necessários, inspeção pessoal (art. 440 do CPC) etc.

4.5) a intimação, para ciência, da ADAGRO e APEVISA.

4.6) Seja o Município de Pesqueira condenado ao pagamento de danos morais à coletividade (art. 13 da Lei 7347/85) por ofensa aos direitos dos munícipes de ter direito a uma carne de qualidade, a ser arbitrado por esse prudente juízo (art. 7º da Lei 7853/89), a ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos;

4.7) dispensar do pagamento de custas e emolumentos e outros encargos, desde logo, à vista do disposto no art. 18 da Lei 7347/85 e no art. 87 da Lei 8078/90.

Isento de custas, atribuindo à causa o valor de R\$1.000,00 (mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Pede deferimento.

Pesqueira, 25 de março de 2014

JEANNE BEZERRA SILVA OLIVEIRA
Promotora de Justiça – 1ª PJ

ANDRÉA MAGALHÃES PORTO OIVEIRA
Promotora de Justiça – 2ª PJ

Rol de testemunhas:

1. [REDACTED] (fiscal da ADAGRO);
2. [REDACTED] (auxiliar de Defesa Agropecuária);
3. [REDACTED] (médico veterinário da ADAGRO), todos lotados na ADAGRO, neste Município.