

A atuação do Ministério Público em face do funcionamento das casas noturnas em Manaus

*Larissa Cristina Alves Rojas**

Sumário: 1 Introdução. 2 A atuação do Ministério Público do Estado do Amazonas na defesa da ordem urbanística. 2.1 A ordem urbanística. 2.1.1 Conceito. 2.1.2 Natureza jurídica. 2.2 Tutela da ordem urbanística pelo Ministério Público. 2.2.1 Inquérito Civil. 2.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta. 2.2.3 Ação Civil Pública. 2.2.4 O Ministério Público como custos legis. 3 Normas que regem o funcionamento das casas noturnas em Manaus. 3.1 Projeto de Lei Federal nº 2.020/2007. 3.2 Lei nº 1.749 de 16 de julho de 2013 e novas perspectivas. 4 Comentários ao entendimento jurisprudencial da justiça estadual. 4.1 Ação Civil Pública nº 0247195-94.2009.8.04.0001. 4.2 Ação Civil Pública nº 0716436-85.2012.8.04.0001. 5 Conclusão. Referências.

Resumo: O tema consiste na atuação do Ministério Público em face do funcionamento das casas noturnas na cidade de Manaus. Existem muitos espaços destinados para o entretenimento os quais realizam suas atividades sem oferecer condições de segurança aos frequentadores, assim necessitam de regularização, fiscalização dos órgãos públicos e estrutura física adequada. Direcionou-se o estudo para a cidade de Manaus, com base na atuação do Ministério Público do Estado, em virtude de esse órgão ser o responsável constitucional pela defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, além disso é autorizado a agir para a tutela da ordem urbanística, seja por meios extrajudiciais ou judiciais. O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar os requisitos legais exigidos pelo Poder

*Advogada. Pós-Graduanda em Direito Público pela Faculdade Damásio Educacional.

Público para o funcionamento das casas noturnas e, em segundo plano, ressaltam-se os objetivos específicos: analisar as normas que regem o funcionamento desses locais; comentar a atuação do Ministério Público do Estado do Amazonas com o intuito de exigir o cumprimento da Carta Magna do país, coibindo práticas ilegais e ao final expor o entendimento jurisprudencial no Estado do Amazonas. Isto posto, não há ainda legislação federal que vincule Estados e Municípios a fim de inibir o funcionamento irregular das casas noturnas, contudo caberá a cada Estado elaborar leis para tais fins e os órgãos estaduais do Ministério Público poderão utilizar sua competência constitucional para assegurarem a regularização desses locais e proporcionarem segurança à sociedade.

Palavras-chave: Casas noturnas. Irregularidade. Manaus.

1 Introdução

A temática insere-se no âmbito do Direito Urbanístico, o qual consiste em ciência jurídica em formação que estuda a ocupação, uso e transformação do solo, englobando o território urbano propriamente dito. Nos últimos anos, esse ramo jurídico vem crescendo em decorrência da interação do Direito com a sociedade. Tal avanço deve-se aos instrumentos normativos proporcionados ao Poder Público para que este possa atuar, bem como realizar concretamente o interesse da coletividade.

Será direcionada a pesquisa para a cidade de Manaus, com base na atuação do Ministério Público do Estado, uma vez que o estudo da legislação aplicada à capital do Amazonas se faz necessária, pois Manaus é uma cidade em intenso crescimento no setor de serviços e em expansão urbana que necessita, proporcionalmente a esse fenômeno, de regularização dos estabelecimentos em funcionamento e legislação que determine condutas a serem seguidas pelos proprietários das casas noturnas.

A efetividade das leis que disciplinam a regularidade das casas noturnas, bem como o estudo do tema, proporcionarão aspectos positivos para a sociedade. São ressaltados, a segurança para os frequentadores de estabelecimentos noturnos, que poderão ir a esses locais, sem receio de ocorrerem desastres; a publicidade dessas leis, demonstrando seus acertos e erros, e por fim o cumprimento de direitos e garantias assegurados pelo Estado, que agindo preventivamente evitará novos desastres e poderá utilizar os recursos em necessidades básicas de qualquer indivíduo, como saúde e educação, ao invés de gastá-los com a reparação dos danos provenientes de irregularidades de estabelecimentos.

Este estudo tem por objetivo abordar os espaços destinados para o entretenimento, os quais necessitam de regularização, fiscalização dos órgãos públicos e estrutura física adequada a fim de que ofereçam segurança aos seus frequentadores. Pretende-se, assim, expor o trabalho de fiscalização do Ministério Público em contraposição com a situação atual das casas noturnas em Manaus.

É imperioso destacar a necessidade do conhecimento social do amparo legal sancionador das casas noturnas irregulares, pois é dever do Estado a prevenção de que novas tragédias aconteçam por meio de organização social que se dará, em grande parte, através da elaboração de leis e sua difusão social.

2 A atuação do Ministério Público do Estado do Amazonas na defesa da ordem urbanística

2.1 A ordem urbanística

2.1.1 Conceito

A Constituição Federal de 1988 tratou igualmente da política urbana em seus arts. 182 e 183. Foi estabelecido que as diretrizes gerais da política urbana de desenvolvimento serão fixadas pela União, por lei (art.182, CF) e executadas pelo Poder Público municipal. Além disso, o Município possui competência concorrente para legislar sobre matéria urbanística (art. 24, I, CF).

O termo diretrizes, no âmbito legislativo, quer dizer preceitos que fixam esquemas gerais, preceitos norteadores da efetivação de uma política. Logo, cabia à União tratar de normas gerais sobre a matéria urbanística, o que foi feito através da edição da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade). São necessárias ainda normas específicas que deverão ser elaboradas pelos Estados e Municípios, conforme as necessidades locais.

Abstrai-se da norma constitucional que deve haver um planejamento da política urbana, isto é, a ocupação não pode ser casual e aleatória. Assim, a política urbana buscará “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*, CF).

A partir da análise da norma constitucional, é compreendido o conceito de ordem urbanística que se apresenta em dois sentidos, exposto por Sundfeld (2003). Significará em um aspecto o ordenamento, ou seja, conjunto de normas vinculantes que condicionam, positiva ou negativamente, a ação individual na cidade; e por outro lado, quer dizer um estado de equilíbrio que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar.

O que interessa para o estudo do tema é o segundo conceito. Uma vez que a ordem urbanística é um ideal de difícil concretização, pois são diversos os interesses que envolvem o espaço urbano e a referida ordem almeja a compatibilização desses interesses para que, então, haja a fruição de toda a sociedade.

2.1.2 Natureza jurídica

O interesse na consecução e manutenção da ordem urbanística é um interesse difuso. Isso porque, além de ser indivisível, diz respeito a uma comunidade como um todo, composta por pessoas indeterminadas.

Mazzilli conceitua os interesses difusos:

Compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou um conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas. (MAZZILLI, 2005, pg. 26)

Contudo, se o interesse na consecução e manutenção da ordem urbanística é facilmente identificado como difuso, os seus possíveis desdobramentos não são classificados dessa forma. Isto ocorre porque não segue o mesmo padrão de raciocínio o ato ilícito praticado na ordem urbanística, em razão de que tal ato pode lesar toda a comunidade (difuso), como também causar danos a um grupo de pessoas (coletivos) ou ainda gerar danos individuais que, se por acaso possuírem a mesma origem, serão individuais homogêneos.

Por conseguinte, a natureza jurídica do interesse lesado no âmbito do Direito Urbanístico depende do caso concreto.

2.2 Tutela da ordem urbanística pelo Ministério Público

O Ministério Público é uma instituição permanente, isto é, não pode ser dissolvida e como tal tem o dever de proteger os interesses individuais indisponíveis e sociais, esses últimos

classificam-se em: difusos e coletivos. Assim, objetivando alcançar o bem social, a Constituição Federal de 1988, no art. 129, propôs medidas as quais poderão ser utilizadas pelos membros do Ministério Público na hipótese de defesa da ordem urbanística.

Tais mecanismos de defesa da ordem jurídica estão inseridos entre as funções institucionais do Ministério Público, logo não poderá o promotor se omitir dessa obrigação legal, sob pena de responsabilização. Além disso, o rol descrito no art.129 da Constituição Federal de 1988 é exemplificativo, uma vez que o inc. IX do mesmo artigo dispõe que cabe ao Ministério Público “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.

O *Parquet* poderá atuar de forma repressiva, sancionando condutas lesivas à ordem urbanística e requisitar a reparação de danos quando necessário, além disso deverá atuar também de forma preventiva, evitando a ocorrência de danos que muitas vezes são irreparáveis.

Desse modo, serão expostos os principais mecanismos de atuação pertencentes ao Ministério Público para realizar a tutela efetiva da ordem urbanística.

2.2.1 Inquérito Civil

O inquérito civil é procedimento investigatório, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, que se destina a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Consiste em um procedimento administrativo que utiliza notificações, requisições, tomada de declarações, perícias

e vistorias, visando fornecer elementos necessários para o ajuizamento de uma ação civil pública ou elaboração de um termo de ajustamento de conduta.

Além disso, é um instrumento de investigação exclusivo do promotor de justiça, que está previsto entre as funções institucionais do Ministério Público (art. 129, III, CF/88). Quando o membro do Ministério Público toma conhecimento da denúncia, ele utiliza-se desse mecanismo para averiguar não só a veracidade dos fatos, como também colher provas imprescindíveis para se recorrer ao Poder Judiciário.

É facultada ao Ministério Público a instauração do inquérito civil, nos termos do art.8º, §1º, Lei nº 7.347/85, pois não constitui condição para o ajuizamento de ações a cargo desse órgão, todavia uma vez instaurado, os autos principais dele devem necessariamente instruir a ação civil pública e só então o procedimento administrativo será arquivado. Assim dispõe o §1º, art.8º, da referida lei:

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Para a instauração do procedimento administrativo deve ser obedecida a regra de competência para o ajuizamento da ação, ou seja, aquela do promotor de justiça com ofício no local onde ocorreu ou possa ocorrer o dano, respeitadas as exceções constitucionais e legais pertinentes.

Quanto à natureza jurídica classifica-se em inquisitorial, já que o inquérito civil é destinado a fornecer provas e elementos de convicção que fundamentem a ação do *Parquet* na defesa de direitos e interesses metaindividuais. Não se submete

ao princípio da ampla defesa e do contraditório, conforme exigência do art. 5º, inciso LV da Constituição Federal, tendo em vista que se trata de mero procedimento voltado à apuração de fatos para servir como prova na hipótese de futura ação judicial.

A Carta Magna do país prevê, no inciso III do art. 129, a legitimidade do Ministério Público para instaurar o inquérito civil e a ação civil pública com a finalidade de proteger o meio ambiente e os interesses difusos e coletivos.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

O inquérito civil possui três fases: instauração, instrução e conclusão. Acontece que o procedimento instrutório é variado e depende do interesse cuja lesão será apurada. O encerramento ocorrerá depois que forem esgotadas todas as diligências a que se destinava, mediante a propositura da ACP ou seu arquivamento.

De acordo com o art. 9º da Resolução nº 23 do CNMP de 17.09.2007, o Ministério Público tem o prazo de 1 (um) ano, contado da instauração, para concluir o inquérito civil, podendo o prazo ser prorrogado quantas vezes forem necessárias por decisão fundamentada de seu presidente, à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, dando-se ciência ao Conselho Superior do Ministério Público, à Câmara de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

O inquérito civil é público, haja vista que qualquer

interessado poderá ter acesso a ele. Como se trata de procedimento investigatório, não é necessária a observância do princípio do contraditório, contudo é possível cientificar o interessado sobre a existência do procedimento, se não houver prejuízo ao andamento das investigações.

PROCESSO CIVIL AÇÃO CIVIL DE REPARAÇÃO DE DANOS - INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. NATUREZA INQUISITIVA. VALOR PROBATÓRIO.

1. O inquérito civil público é procedimento informativo, destinado a formar a opinio actio do Ministério Público. Constitui meio destinado a colher provas e outros elementos de convicção, tendo natureza inquisitiva.

2. As provas colhidas no inquérito têm valor probatório relativo, porque colhidas sem a observância do contraditório, mas só devem ser afastadas quando há contraprova de hierarquia superior, ou seja, produzida sob a vigilância do contraditório (Recurso Especial nº 476.660-MG, relatora Ministra Eliana Calmon, DJ de 4 ago. 2003).

3. As provas colhidas no inquérito civil, uma vez que instruem a peça vestibular, incorporam-se ao processo, devendo ser analisadas e devidamente valoradas pelo julgador.

4. Recurso especial conhecido e provido (STJ, 2ª Turma, Resp 644994/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 21 mar. 2005, p.336).

Apesar de a publicidade ser a regra no procedimento do inquérito civil, excepcionalmente pode-se decretar o sigilo para a defesa da intimidade do investigado, a segurança do Estado ou da sociedade e a conveniência da instrução. O sigilo requer decisão fundamentada e alcança o conteúdo do inquérito.

Por conseguinte, o inquérito civil é instrumento de atuação privativo do Ministério Público, instaurado, exclusivamente, por órgão de execução, que será sempre aquele que reunir

atribuições para o ajuizamento da ação civil, podendo ser o Procurador-Geral ou o Promotor de Justiça.

2.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta

Trata-se do instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público mais relevante, bem como possui natureza de título executivo, conforme o parágrafo 6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Hugo Nigro Mazzillio conceitua:

Um termo de obrigação de fazer ou não fazer, tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva, mediante o qual o causador do dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena das cominações pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial. (MAZZILLI, 2005, pg. 258)

O termo de ajustamento de conduta poderá ser celebrado por qualquer legitimado à propositura da ação civil pública, inclusive pelo promotor de justiça (art.5º, §6º, lei nº 7.347/85), entretanto apenas terá eficácia após a homologação do Conselho Superior do Ministério Público, já que ocasionará consequentemente o arquivamento do inquérito civil referente a esse acordo. A Súmula nº 4 desse órgão superior retrata:

Tendo havido compromisso de ajustamento que atenda integralmente à defesa dos interesses difusos e objetivados no inquérito civil, é caso de homologação do arquivamento do inquérito.

Ao celebrar um acordo que englobe interesses difusos, o promotor de justiça não poderá renunciar o interesse envolvido, levando em consideração que a proteção integral do interesse é requisito de homologação do termo.

Porém, muitas vezes, essas obrigações contidas nos termos serão cumpridas apenas em médio e longo prazo. Assim, serão analisadas questões complexas que exigirão cautela em políticas públicas.

Nesses casos, serão realizados compromissos preliminares, mesmo não ocasionando arquivamento do inquérito civil, homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público. Conforme dispõe a Súmula 20 desse órgão superior:

Súmula 20. Quando o compromisso de ajustamento tiver a característica de ajuste preliminar, que não dispense o prosseguimento de diligências para uma solução definitiva, salientado pelo órgão do Ministério Público que o celebrou, o Conselho Superior homologará somente o compromisso, autorizando o prosseguimento das investigações.

Logo, o termo de ajustamento de conduta tem um papel primordial na tutela dos interesses urbanísticos, não permitindo que litígios se prolonguem no tempo. As ações civis públicas demoram muito para serem processadas e julgadas como todos os processos judiciais. Então, o acordo celebrado entre o promotor de justiça e o causador do dano é a forma mais efetiva de chegar a uma solução concreta.

2.2.3 Ação Civil Pública

A ação civil pública é o instrumento processual utilizado

para a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos com o objetivo de reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações de ordem econômica, protegendo, assim, interesses da sociedade. Além disso é possível realizar o controle popular sobre os atos dos poderes públicos, podendo nesse caso exigir tanto a reparação do dano causado ao patrimônio público por ato de improbidade quanto a aplicação das sanções do artigo 37, § 4, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular.

Através da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a ação civil pública, tornou-se possível a tutela dos interesses difusos e coletivos, mediante a previsão de hipóteses de legitimação extraordinária. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 alargou o alcance desses institutos e tornou exemplificativa a enumeração que era taxativa, quando inseriu no texto constitucional a previsão de outros interesses difusos e coletivos.

Portanto, esgotadas todas as tentativas de acordo e havendo provas de lesão à interesse metaindividual relacionado à ordem urbanística, deverá ser proposta ação civil pública.

Parte dos autores entendem que a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público não deve ser utilizada somente para o ressarcimento de danos ao erário, pois isso não se amolda às suas finalidades sociais.

Barroso (2003, p. 223) preceitua que

a alternatividade que o dispositivo enseja não impede a cumulação, numa mesma ação, dos pedidos de prestar ou não algum fato e de indenizar em certa quantia de dinheiro.

Os legitimados para propor a ação civil pública são, segundo o art. 5º da Lei nº 7.347/85, o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e por último, a associação que concomitantemente esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Lei nº 7.347/85 não menciona os legitimados passivos para a ação civil pública, pois poderão ocupar o polo passivo qualquer pessoa física ou jurídica que ofendam os bens jurídicos tutelados pela referida lei. Haverá litisconsorte passivo, mesmo a lei silenciando a respeito, quando duas ou mais pessoas ou entidades forem responsáveis pelo dano ao interesse difuso. A competência para propositura da ação civil pública será territorial, uma vez que conforme art. 2º da Lei nº 7.347/85, o foro competente para processar a ação civil pública e a ação cautelar (a ação de execução é proposta, em regra, no juízo que julgou a causa em 1º grau) é do local onde ocorreu o dano. Apesar da competência ser territorial, ela terá natureza funcional sendo improrrogável e absoluta. O critério funcional se relaciona com as funções desempenhadas pelo órgão jurisdicional no processo, ou seja, preverá qual órgão julgará em primeira instância e qual órgão revisará o julgado (recurso). Não se despreza, ainda, que este critério considera a natureza e as exigências especiais para a função do juiz em determinadas causas, como, por exemplo, no caso de juiz de determinado território possuir mais facilidade e eficácia no exercício da função por estar mais próximo do fato ou coisa.

Será proposta a ação civil pública sob o rito ordinário ou sumário do processo civil, cabendo tutela antecipada com

pedido de liminar, ou seja, antes mesmo da oitiva do réu, quando estiverem presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Está previsto na Lei nº 7.347/85, no art. 4º, a possibilidade de ajuizar ação cautelar preparatória ou incidental à ação civil pública, contudo esse dispositivo legal é desnecessário, tendo em vista que no art. 19 da mencionada lei é estabelecida a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil.

Conclui-se que entre ajuizar ação cautelar ou o juiz conceder liminar na própria ação principal, os promotores de justiça têm escolhido ajuizar a ação civil pública com pedido de liminar e, na maioria das vezes, a ação cautelar será arguida somente em casos de urgência, quando são necessários esclarecimentos para o correto ajuizamento da ação principal.

A tutela específica na ação civil pública consiste em meio de satisfazer o lesado através do retorno ao *status quo ante*, isto é, o desfazimento de uma lesão. Procura-se dar àquele que tem razão tudo aquilo a que ele tem direito. Busca-se com isso a maior coincidência possível entre o direito e sua realização fática.

As formas de tutela, que estão previstas no art. 11 da Lei nº 7.347/85 e no art. 84 do CDC, possuem natureza mandamental (*caput* e §4º) ou executiva (§5º), conforme o caso. Na primeira hipótese, havendo ação que tenha como objeto obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento e na segunda, buscando a tutela específica, poderá o juiz determinar as medidas necessárias para a satisfação da pretensão, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

Pode-se afirmar que a tutela preventiva ou inibitória é

uma espécie de tutela específica, em razão de ela possibilitar a fruição integral de um direito, além disso será um importante instrumento de prevenção quanto à ocorrência do ato ilícito, através da vedação de uma conduta. Nesse sentido, a prevenção abrangerá as hipóteses de probabilidade da prática, continuação ou repetição de um ilícito.

Um exemplo de demandas com pedidos de tutela inibitória seriam as ações civis públicas para impedir ou paralisar a construção de um empreendimento que não obedece às normas de zoneamento de uma cidade.

Os Tribunais pátrios, há muito tempo, já reconhecem a tutela inibitória nas ações civis públicas.

(...) 16. Deveras, a efetividade da prestação jurisdicional implica resultados práticos tangíveis e não meras divagações acadêmicas, porquanto, de há muito já afirmava Chiovenda, que o judiciário deve dar a quem tem direito, aquilo e justamente aquilo a que faz jus, posto não poder o processo gerar danos ao autor que tem razão. Ora, é da essência da *ação civil pública gerar tutela específica, inibitória ou repressiva*, sendo livre o juiz não só quanto às medidas de apoio para fazer valer a sua decisão, como também na prolação da mesma, impondo o que no direito anglo-saxônico se denomina *specificperformance*. (...) (STJ, 1ª Turma, AgRg na MC 8791/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 13 dez. 2004, p.217) (grifo nosso).

Então, a tutela inibitória volta-se contra a possibilidade do ilícito, mesmo sendo uma conduta de repetição ou continuação, voltada para o futuro, e não para o passado. Além disso, não se relaciona com o ressarcimento do dano, tampouco com os elementos subjetivos, isto é, culpa ou dolo.

2.2.4 O Ministério Público como *custos legis*

O Ministério Público, na defesa dos direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, bem como da ordem urbanística, não agirá somente como autor, mas também como *custos legis*, ou seja, fiscal da lei. Dinamarco entende que quando o Ministério Público atua como fiscal da lei, sua atenção:

Dirige-se de modo direto ao interesse da sociedade como um todo ou de toda comunidade – e por isso é que se diz que, em tais hipóteses, que ele é um *custus legis*, ou fiscal da lei: zela pelo império desta e pela efetividade das disposições que contém. É essa sua posição quando intervém em causas envolvendo relações de família ou registros públicos (CPC, art.82, inc. II; LRP, art.109 etc), em processos de mandado de segurança, na falência ou concordata, em ações populares, em ações civis públicas promovidas por outra entidade, em ações diretas de inconstitucionalidade etc. (LMS, art., 10º; LF, art.15, inc. II, art.35 etc; LACP, art. 5º, §1º, etc.) (DINAMARCO, 1996, p.682).

Na função de fiscal da lei, o promotor de justiça atuará tanto em demandas coletivas, como, por exemplo, ações populares e ações civis públicas propostas por outros legitimados, quanto em demandas individuais, tais como ações de usucapião e retificação da área.

O art. 83 do CPC dispõe que o Ministério Público, como fiscal da lei, terá vista dos autos depois das partes, sendo intimado de todos os atos do processo, e também poderá juntar documentos e certidões, produzir provas em audiências e requerer medidas ou diligências necessárias ao descobrimento da verdade. Poderá ainda recorrer no processo em que oficiou como fiscal da lei, como está consignado no art. 499, §2º

do CPC. O inciso I do artigo 138 do CPC preceitua que se aplicam os motivos de impedimento e suspeição ao órgão do Ministério Público, quando não for parte e faz expressamente a distinção entre o *Parquet* atuando como parte e nos casos em que ele não for parte.

A ausência do Ministério Público em processo que deveria participar gera a nulidade. Contudo, se não houve a intervenção do *Parquet* em causas as quais deveria atuar, não deve ser decretada a nulidade de imediato se a causa for decidida em favor daquele a quem a intervenção teria provavelmente beneficiado. Portanto, a intervenção tardia do Ministério Público não irá sanar a nulidade consistente na sua presença obrigatória em processo no qual haja interesse público.

Observa-se que a intervenção do *Parquet* como fiscal da lei não deverá ser menosprezada em relação à atuação como autor de demandas, porque quando ele é interveniente por imposição legal haverá de ser tão zeloso quanto é com as ações que propõe, e muitas vezes deverá ter até mais empenho, pois, se o membro do Ministério Público recebeu a ação sem ter se preparado para a propositura, deverá ter atenção maior aos detalhes e desdobramentos posteriores para pôr-se a par de questões de fato que não são trazidas pelas partes.

Assim, independente da espécie da demanda, o Ministério Público deverá agir sempre com zelo pela proteção do espaço urbano e principalmente nos casos em que forem propostas ações civis públicas pelos demais legitimados, o promotor está obrigado, em razão do interesse social, a verificar a regularidade da petição inicial, podendo aditá-la se for necessário.

Agirá ainda na fase instrutória da demanda, complementando as provas requeridas pelo autor quando insuficientes ou frágeis, bem como o Promotor que atua em obediência à lei, em seu dever funcional, deverá estar atento aos eventuais acordos realizados, para coibir tentativas de

colusão em prejuízo do interesse discutido na demanda.

De sorte que nas leis de Ação Civil Pública e de Ação Popular há previsão expressa no sentido de que o órgão do Ministério Público assumira a titularidade ativa da demanda em casos de abandono e desistência (art. 5º, §3º, lei nº 7.347/85 e art. 9º, Lei nº 4.717/65).

3 Normas que regem o funcionamento das casas noturnas em Manaus

3.1 Projeto de Lei Federal nº 2.020/2007

O Brasil não possui ainda uma lei federal para padronizar normas de segurança nas casas noturnas. Apesar de o projeto de lei federal (PL 2.020/2007) apresentado por uma comissão externa da Câmara já estar pronto desde junho de 2013, é aguardada a apreciação do Senado Federal.

Em 2013, um estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia, em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT), revelou que apenas 14% dos 5570 Municípios brasileiros têm bombeiros, e que o país registra cerca de 200 mil incêndios por ano (aproximadamente 500 por dia).

A ONU recomenda um mínimo de um bombeiro para cada mil habitantes. No Brasil, a proporção é de 2.757 pessoas por profissional. Ou seja, para se adequar à recomendação internacional, o país precisaria aumentar em 175% o número de pessoal nesse setor.

De forma geral, o Projeto de Lei nº 2.020/2007 prevê a criação de regras nacionais de segurança, a definição de responsabilidades de cada esfera governamental, assim como a criminalização de atos de negligência dos donos de estabelecimentos e dos envolvidos na fiscalização e concessão de alvarás.

O referido projeto possui oito artigos que estabelecem normas gerais de segurança para o funcionamento de casas de espetáculos e similares. É disposto que a autorização para o funcionamento desses estabelecimentos somente poderá ser concedida quando os sistemas de segurança estiverem de acordo com o que dispõe nessa norma.

Definem-se como casas de espetáculo ou similares de acordo com o §1º do art. 2º para os efeitos do disposto nesta lei: salões de baile ou de festas; boates, discotecas, danceterias e teatros, inclusive os itinerantes e locais cercados, cobertos ou descobertos, onde se concentre público superior a quinhentas pessoas para assistir a espetáculos de natureza artística. São excluídos da aplicação dessa lei, mencionado no §2º do mesmo artigo, os estabelecimentos situados em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

Quanto aos sistemas de segurança, o art. 3º estabelece que deverão ser providenciados obrigatoriamente pelas casas noturnas em todo país: quadro de vigilantes; sistema de alarme e de combate a incêndios; sistema contínuo de gravação de imagens; sistema de saída de emergência com sinalização visual adequada, inclusive para deficientes físicos; detectores de metais os quais não deverão dificultar a evacuação do recinto, em caso de emergência; aparelhos de Raios-X para ocasião em que compareçam mais de 1500 pessoas. No caso do sistema contínuo de gravação de imagens e dos detectores de metais, serão estes definidos por norma municipal.

Os promotores de eventos adotarão todas as providências necessárias para evitar o ingresso de armas de fogo e objetos cortantes nas casas de espetáculo que tenham aglomeração superior a 1000 pessoas, ressalvado o direito ao livre exercício dos cultos religiosos, previsto no inc. VI, do art. 5º da Constituição Federal.

O critério quantitativo de aglomeração de 1000 pessoas

para que sejam tomadas as medidas preventivas contra o ingresso de armas de fogo e outros objetos cortantes é o mesmo parâmetro disposto na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 – Estatuto do Desarmamento. Entende-se que essa é uma medida importante, tendo em vista que não se deve onerar, desnecessariamente, estabelecimentos localizados em regiões pouco populosas, e nem sempre sujeitas aos mesmos tipos de violência dos grandes centros.

São deveres do proprietário do estabelecimento ou do promotor do evento: fazer obedecer à proibição de ingresso de armas de fogo no recinto e a exposição de mensagens educativas em locais visíveis. A fiscalização desses deveres são de responsabilidade da Administração Municipal.

Além disso, o §2º do art. 5º dispõe que o proprietário ou explorador do estabelecimento poderá sofrer sanção administrativa, bem como responder civil e criminalmente pelos danos pessoais e materiais sofridos por cliente ou assistentes, em seu estabelecimento, decorrentes do descumprimento das disposições previstas na lei.

A Constituição de 1988 delegou aos Estados a competência de legislar sobre prevenção de incêndios e aos Municípios a concessão dos alvarás. A nova lei implementa um padrão mínimo de exigência em nível nacional e acaba com a política de empurra-empurra entre prefeitura e bombeiros. Além disso, o prefeito que compactuar com irregularidades estará incorrendo em crime de responsabilidade, o que o tornará inelegível.

O estabelecimento que infringir a lei ficará sujeito às seguintes penalidades, conforme a gravidade da infração e levando-se em conta a reincidência: advertência, multa e interdição do estabelecimento.

O artigo 144 da Constituição Federal trata da segurança pública e dispõe que esta é dever do Estado, mas direito e

responsabilidade de todos. Dessa forma, objetiva-se com o referido projeto de lei proteger a integridade física do público que frequenta as casas de espetáculos.

Logo, a norma geral federal que estabeleça os requisitos mínimos de segurança poderá servir de referencial para que os legisladores municipais a detalhem. Estarão os Municípios vinculados a tais normas, devendo aplicá-las nas regiões sob sua jurisdição, possibilitando um tratamento jurídico isonômico em todo o país.

3.2 Lei nº 1.749 de 16 de julho de 2013 e novas perspectivas

Após o incidente ocorrido na Boate Kiss, em 27 de janeiro de 2013, que resultou na morte de centenas de pessoas, foi realizada a fiscalização em diversas casas noturnas espalhadas pelo país objetivando inibir o funcionamento irregular dos estabelecimentos desprovidos de segurança.

Assim, a Prefeitura de Manaus fez a vistoria de 145 estabelecimentos dos quais 66 foram notificados e interditados, não se restringindo a fiscalização apenas a casas noturnas, mas a qualquer estabelecimento que recebesse público.

Porém, passados alguns meses do incidente bem como a pressão da sociedade amazonense para a liberação dos estabelecimentos irregulares que estavam interditados, o rigor da fiscalização inicial foi desaparecendo. Foi necessária a edição de lei local que regulamentasse o funcionamento das casas noturnas para que se tomassem providências mais concretas contra aqueles que descumprissem a lei.

Surgiu a Lei Municipal nº 1.749 de 16 de julho de 2013 que proibiu a utilização de artifícios pirotécnicos nas áreas internas de bares, restaurantes, boates, casas de shows ou estabelecimentos similares, previsto no art. 1º, havendo

ainda o conceito de artificios pirotécnicos como quaisquer peças destinadas a transmitir inflamação e produzir luz, ruído, incêndios ou explosões com finalidade de provocar a explosão de uma carga. O final do art. 1º não afasta as vedações do art. 134 do Código de Postura do Município de Manaus.

Para aquele que infringir a lei a multa é de 100 Unidades Fiscais do Município (UFM), equivalente a R\$ 7.459. Se houver reincidência, o valor é dobrado, ou seja, 200 UFMs. Além disso, o estabelecimento terá o funcionamento suspenso por 15 dias e poderá chegar a 30 dias de suspensão, caso não seja a primeira vez que a casa noturna foi notificada. A reincidência autorizará processo administrativo necessário à cassação definitiva do alvará de funcionamento.

O artigo 3º estipula que os estabelecimentos deverão instalar em suas entradas placa e painéis eletrônicos que informarão respectivamente, o número máximo de pessoas que o estabelecimento comporta e o número de pessoas que ingressam no local, em tempo real. Para os estabelecimentos que comportarem mais que 200 pessoas, será obrigatória a disponibilização de um profissional treinado em situações de emergência.

A Prefeitura exige também a instalação de *sprinklers*, dispositivo fixado no teto e que libera água ao detectar incêndio. É importante frisar que todas as saídas de emergência deverão ser sinalizadas e fáceis para abrir, dotadas de barra antipânico as quais facilitam a abertura de uma porta através do destravamento automático.

As casas de *show* com fluxo de 300 a 1 mil pessoas deverão ter duas saídas, de 1.001 a 1,5 mil pessoas, três saídas, de 1.501 a 2 mil, quatro saídas de emergência e cinco saídas para os locais que tiverem fluxo acima de 2 mil clientes. O descumprimento dessas regras ocasiona multa de 100 UFMs e suspensão da licença para funcionamento por 15 dias ou em

caso de reincidência, o dobro da multa e suspensão da licença por 30 dias.

Todas as casas noturnas deverão ter isolamento acústico de material que não seja altamente inflamável e nem tóxico.

A fiscalização para a regularização das casas noturnas será feita pelo Implurb (Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano) e os estabelecimentos terão o prazo de 90 dias para se adequarem às novas normas. A emissão de novas licenças, assim como a regularização, depende da observância da lei pelas casas noturnas e similares. Ficou a cargo da Prefeitura a divulgação dos nomes dos estabelecimentos e a data de validade dos alvarás.

Segundo determinação da lei, todo o valor arrecadado com as multas será destinado ao Fundo Municipal de Assistência Social. Além disso, o Implurb será o responsável pela fiscalização do cumprimento das adequações e aplicação de possíveis multas.

Ao final, é dito que a divulgação de telefones e *e-mails* da Prefeitura para a população fazer as denúncias deverá ser feita por meio de um *link* criado especialmente para esse fim na página oficial do Município na Internet.

A Lei nº 1749 de 16 de julho de 2013 traz grandes progressos para a regularização do funcionamento das casas noturnas, especificamente quanto à segurança, uma vez que a legislação anterior era omissa no que se referia à permissão de artificios pirotécnicos no interior desses locais.

Destarte, a referida lei possibilita que se evite incidentes semelhantes ao que aconteceu na Boate Kiss, por meio de mecanismos concretos de fiscalização dos órgãos municipais. Entretanto, a fim de que a segurança da sociedade seja resguardada, deverão os referidos órgãos exigirem dos estabelecimentos a adequação às normas, sob pena de incidir multa, e tendo como parâmetro o princípio da isonomia, o

qual será aplicado a mesma lei e suas penalidades a qualquer estabelecimento, sem tratamento diferencial ou tolerância de prazos, além do previsto a qualquer um deles.

4 Comentários ao entendimento jurisprudencial da justiça estadual

A ação civil pública é um instrumento processual de que dispõem o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Está assegurada tanto na Constituição Federal quanto em leis infraconstitucionais, possuindo um “status constitucional”, já que a Constituição coloca a propositura desse instrumento como função institucional do Ministério Público (art. 129, III da Constituição Federal), mas sem dar-lhe exclusividade (art. 129, § 1º, da Constituição Federal).

O objetivo da ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, consiste em reparar ou prevenir danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, por infração à ordem econômica ou à ordem urbanística, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Ressalta-se que o Ministério Público somente usará este artifício processual em último caso, quando não for possível solucionar a controvérsia de outra forma seja por meio de diligências, compromissos de ajustamento de condutas e prorrogações de prazos. Assim, o *Parquet*, evitando um dano irreparável à sociedade, utilizará esse meio de defesa em virtude da omissão do poder público, que não realizou as medidas

necessárias para sanar as irregularidades, e da conduta do particular infrator das normas urbanísticas.

4.1 Ação Civil Pública nº 0247195-94.2009.8.04.0001

Em 2009, foi ajuizada ação civil pública com pedido de liminar perante a 2ª Vara Especializada da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Manaus-AM contra J. J. S.M, responsável legal pelo Bar, Restaurante e Danceteria C.D.

Em análise ao referido processo, o parecer do Ministério Público do Estado do Amazonas (MP/AM) apontou que o estabelecimento do requerido estava irregular ao realizar atividades no referido imóvel sem possuir os documentos obrigatórios necessários para tal fim: projeto aprovado, certidão de habite-se, certidão do Corpo de Bombeiros, licença da SEDEMA, certidão de viabilidade e regular alvará de funcionamento.

Apesar da notificação e interdição realizadas pelo Implurb, o Requerido manteve suas atividades no estabelecimento ao arrepio da lei, apresentando em contraposição mandado de liminar o qual determinava que a SEMEF deveria se abster de fechar a casa noturna até a tramitação final da ação cautelar inominada nº 001.05.046434-6 ou a regularização do processo de licenciamento.

Foi pedido em caráter liminar a antecipação do provimento final, através da adoção de medidas satisfativas ou que assegurassem o resultado prático da obrigação a ser cumprida porque estavam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Observa-se que o *Parquet* visava ao interesse social, uma vez que a atividade exercida no imóvel era clandestina e estava em desacordo à legislação municipal em vigor na

época, em consequência colocava em risco a segurança e o bem-estar coletivo. Em razão do funcionamento irregular do estabelecimento foi arguido na inicial o pedido de cessação imediata das atividades, não devendo ser permitido que o imóvel fosse utilizado por terceiros.

Não obstante a existência de mandado de liminar em posse do proprietário do estabelecimento, o pedido de liminar pleiteado na inicial foi deferido, pois o M.M juiz(a) entendeu que o requerido não poderia se valer indefinidamente dessa decisão, uma vez que havia transcorrido mais de seis meses desde então, além disso determinou que ele apresentasse, no prazo de 15 dias, a comprovação do licenciamento da atividade exercida no imóvel expedido pela autoridade municipal competente, caso contrário importaria no fechamento do estabelecimento.

O Município manifestou-se e solicitou seu ingresso no feito como litisconsorte ativo.

Na contestação foi alegado que os efeitos da medida liminar deveriam ser suspensos, em razão da parte demandada não ter feito suas considerações bem como a inexistência do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que são requisitos essenciais da mesma. Informou o Requerido que formalizou processo de licenciamento ambiental perante a competente Secretaria, anexou a certidão de viabilidade para uso e serviço do imóvel, o auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e a certidão expedida pelo Implurb, que permite a atividade para o local.

Quanto aos fatos, o Requerido confirma a ausência inicial da documentação necessária para o funcionamento do estabelecimento, em virtude de ele a *priori* possuir outro negócio, um posto de lavagem de veículos, porém a pedido de seus clientes passou a vender bebidas em geral.

Posteriormente, é proferida sentença, o(a) M.M juiz(a)

em exposição de motivos, afirma que, para ser autorizado o funcionamento de um estabelecimento, é necessário que tanto o imóvel quanto a descrição da atividade exercida estejam de acordo com as normas legais estabelecidas e as condições favoráveis de uso a que se propõem. Os documentos expedidos por diversos órgãos públicos, dentro de suas competências, têm uma única finalidade: dotar o empreendimento de permissão para o exercício de atividade e seu regular funcionamento.

É citada a Lei nº 674/2002 como principal suporte jurídico que ampara a pretensão do Ministério Público, resguardando os princípios da legalidade e moralidade administrativa. Ao final, é julgada procedente a presente ação e foi determinado que o Requerido apresentasse, no prazo de 48 horas, toda a documentação necessária para o regular funcionamento do estabelecimento denominado C.D, sob pena do fechamento do local.

Passado o prazo, sem a devida paralisação das atividades na casa de eventos, o Ministério Público apresentou a execução de sentença perante a competente Vara da Fazenda Pública Municipal.

O Município de Manaus, por meio da Procuradoria, interpôs embargos de declaração com efeitos infringentes contra J.J.S.M, proprietário do estabelecimento C.D, alegando que houve omissão quanto à condenação aos honorários advocatícios e às custas judiciais, em consonância com o entendimento do STJ, logo somente não haveria tal condenação se os direitos fossem meramente conservatórios.

O proprietário do estabelecimento apelou da sentença e foi exposto que cabia ao autor comprovar os fatos constitutivos do direito e ao réu aqueles modificativos, impeditivos ou extintivos do direito pleiteado pelo proponente. Assim, o apelante invocou a aplicação do art. 462 do CPC, em razão do fato superveniente extintivo do direito do autor, qual seja,

o cumprimento de praticamente toda a documentação exigida pelo Poder Judiciário, apenas faltava a licença da Sedema.

No pedido foi solicitado o recebimento da apelação não somente no seu efeito devolutivo como também no suspensivo e o juiz recebeu em ambos efeitos. Contudo, a decisão foi revogada uma vez que o patrono do Requerido teve sua inscrição cancelada, assim como foi desconsiderada a apelação anterior e devolvido novo prazo para a interposição de apelação no prazo de 15 dias.

Diante do recebimento da apelação, o *Parquet* ofereceu Contrarrazões à Apelação aduzindo em sua peça que em razão da ausência de documentação necessária para o exercício da atividade no estabelecimento denominado C.D deveria ser mantida a sentença e improvido o recurso.

Em manifestação posterior, o Requerido alega que conseguiu, junto aos órgãos competentes, a expedição de quase a totalidade dos documentos exigidos, exceto a licença ambiental que ainda estava sendo providenciada, requerendo o arquivamento do processo e a improcedência da execução.

O juiz proferiu em decisão interlocutória que, no prazo de 60 dias, o proprietário do estabelecimento apresentasse a licença municipal de operação e autorizou o funcionamento do imóvel nesse período de 2 meses.

Requisitou-se em contrapartida pelo *Parquet* a cessação da atividade no imóvel e sua interdição por oficial de justiça, o qual colocaria o lacre na entrada do local, sob pena do seu rompimento constituir crime previsto no art. 336 do CP, além disso exigiu a multa equivalente pelo descumprimento da sentença na fase de conhecimento.

Apresentou o Requerido a licença ambiental solicitada dentro do prazo legal, porém havia condicionantes na mesma que não foram cumpridas, conforme laudo técnico elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente após vistoria *in loco*. Em

decorrência dessa comprovação, a referida secretaria lavrou o auto de infração e retirou a licença concedida ao dono do imóvel.

Após a configuração desses fatos, ocorreu o conflito de competência negativo entre a 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Manaus e a Vara do Meio Ambiente e Questões Agrárias, mas aquela continuou ao final competente para prosseguir na fase de execução.

Restou decidido pelo juízo competente que o estabelecimento do Requerido deveria ser interditado, em razão da ausência dos documentos necessários ao funcionamento regular do local.

Em face da ameaça da decisão prolatada, o Requerido interpôs agravo de instrumento com pedido de liminar com efeito suspensivo para o TJ/AM.

O Ministério Público solicitou que a parte contrária pagasse multa referente ao período em que o estabelecimento ficou aberto irregularmente, após a colocação do lacre por determinação do Poder Judiciário, sendo contabilizado aproximadamente 4 meses cujo início deu-se em 24 maio 2012, com o rompimento do lacre e prosseguiu até o dia 05 nov. 2012, quando o proprietário deixou o imóvel.

Dessa forma, o último ato processual realizado foi a determinação pelo juiz para que fosse expedido o mandado de citação e penhora.

Observou-se, com o ajuizamento da referida ação civil pública, a demora excessiva para satisfação de um interesse social, qual seja, a interdição de um estabelecimento que funcionava em completo desacordo da lei. Logo, foi infringido o Plano Diretor vigente na época e colocou-se em risco a segurança dos frequentadores do local, já que não havia condições para exercer a atividade.

A Lei nº 674 de 04 de novembro de 2002, inserida

no Plano Diretor da cidade de Manaus, trata da licença e fiscalização de atividades em estabelecimentos e logradouros dispondo que:

Art.11. O funcionamento de qualquer estabelecimento comercial, industrial ou prestador de serviços, sem a necessária Licença ou Autorização, consiste em infração grave à presente Lei.

Parágrafo Único. Quando o uso do estabelecimento em situação irregular depender de parecer técnico de órgãos de controle ambiental, vigilância sanitária, Corpo de Bombeiros ou quando implicar em risco para a população, sua interdição será imediata.

Art. 32. Por interdição do estabelecimento entende-se a suspensão de seu funcionamento nas seguintes situações:
(...)

V - funcionamento sem a respectiva Licença ou Autorização para as situações prevista pelo artigo 11 desta Lei.

A sentença na fase de conhecimento fundamentou-se nos referidos artigos previstos em lei que devem ser interpretados conjuntamente a fim de ser obtida a tutela jurisdicional adequada, ou seja, a interdição do estabelecimento que funciona sem a necessária autorização.

Transcorreram mais de 5 anos e mesmo assim não foi possível solucionar o litígio. Embora o local tenha sido finalmente abandonado pelo proprietário, este ainda não arcou com a multa decorrente do funcionamento irregular do estabelecimento no período que a justiça determinou sua interdição.

Nessa mesma situação estão muitas outras ações civis públicas ajuizadas pelo *Parquet* que ficam durante anos aguardando a solução da questão, por isso são buscados pelos

membros do Ministério Público acordos e outros mecanismos extrajudiciais durante o inquérito civil, porque as referidas ações em grande parte são muito penosas podendo ser prejudicado o objeto da ação.

O princípio da celeridade processual foi introduzido expressamente no rol dos direitos fundamentais da Constituição da República de 1988 por intermédio da Emenda à Constituição nº. 45, de 8 de dezembro de 2004:

Art. 5º- (...) LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A constitucionalização expressa do princípio da celeridade processual veio, portanto, para conferir maior garantia ainda ao instituto do processo, inclusive no âmbito dos procedimentos administrativos, como um direito fundamental, tal como os outros princípios processuais constitucionais enumerados no texto constitucional. A lentidão permanente no desenvolvimento dos atos processuais sempre foi e é entrave para o exercício de outros direitos fundamentais também insertos no texto da Carta Magna.

Outro fator, no caso específico, que prolongou a execução da sentença foi o conflito de competência negativo entre a Vara do Meio Ambiente e Questões Agrárias e a 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal. De acordo com o art. 116 do CPC, o conflito de competência pode ser suscitado por qualquer das partes, pelo Ministério Público ou pelo juiz.

Muitas vezes o conflito entre os juízes só dificulta a solução do litígio que restará pendente até que se chegue a uma conclusão em relação ao juiz competente. Não se deve esquecer

de que um dos princípios constitucionais mais importantes para a Justiça é aquele inscrito no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que determina que não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de Direito.

Apesar do longo período transcorrido desde o início da ação de conhecimento, bem como a resistência do Requerido a fim de cumprir com as regras urbanísticas, entende-se que a execução está correndo a favor do Ministério Público, visto que foi expedido mandado de penhora dos bens do proprietário do estabelecimento. Destarte, não poderia o Requerido sair ileso do processo, mesmo conseguindo a documentação necessária, pelo período que descumpriu a lei.

4.2 Ação Civil Pública nº 0716436-85.2012.8.04.0001

O Ministério Público do Estado do Amazonas, por intermédio da 63ª Promotoria de Urbanismo, ajuizou, perante a 1ª vara da Fazenda Pública Municipal, a Ação Civil Pública com obrigação de fazer e pedido de concessão de liminar em desfavor do Município e do W.A.P, representante da empresa M.B que atua no ramo de alimentação, de eventos e recepções.

O motivo que deu origem à ação judicial decorreu da execução de obras no imóvel sem a presença de documentos essenciais para tal fim, como o habite-se, o auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e certidão que ateste o isolamento acústico.

O Requerido impetrou mandado de segurança nº 001.10.228979-5 contra o Implurb a fim de continuar realizando as obras. Inicialmente foi concedida a liminar, mas ao final foi denegado o mandado de segurança e revogada a liminar. Mesmo o órgão da prefeitura verificando a ausência

de documentos como certidão do corpo de bombeiros, licença ambiental de operação e termo de execução do IMTT, não impediu a construção no local.

Solicitou-se a concessão de liminar na ação civil pública diante da existência dos requisitos ensejadores para tanto, os quais são *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, bem como, ao final, a procedência da ação condenando o Município na obrigação de fazer, qual seja, a imediata interdição do estabelecimento denominado M.B e também o W.A.P para abster-se de realizar qualquer atividade no local antes da completa regularização junto aos órgãos competentes.

Com o intuito de apreciar a liminar, o juiz determinou a citação dos Requeridos para que se manifestassem, com respaldo no art. 2º da Lei nº 8437/92.

O Município advertiu que foram juntados à Inicial diversos documentos que atestavam a irregularidade do estabelecimento, no entanto eles datavam de 2009 e 2010, assim, caso fosse constatado que as anomalias não tivessem sido sanadas, o ente federativo não se opunha à concessão da liminar. Além disso, requereu que o Implurb, autarquia com personalidade jurídica e capacidade processual, fosse incluso como litisconsorte passivo necessário.

Enquanto o outro Requerido, W.A.P, afirmou, de acordo com as declarações no processo, às fls. 123-124, in verbis:

Por esse motivo, segue em anexo o auto de vistoria do Corpo de Bombeiros, a certidão de uso do solo expedida pelo Implurb, a licença municipal de operação expedida pela Secretaria de Meio Ambiente e os testes de isolamento acústico, que demonstram a total regularidade do estabelecimento. Apenas deve ser esclarecido que o Habite-se não é apresentado na presente ocasião em razão de reformas recentes feitas no local. Como se sabe, a cada reforma, o Município deve fazer uma nova

vistoria para emitir um novo parecer. Este processo está em tramitação no órgão municipal responsável, e espera-se que nas próximas semanas o documento seja emitido, pois todos os órgãos responsáveis pela fiscalização do local já atestaram sua regularidade.

Quanto à apreciação da liminar, esta foi indeferida, pois na análise do juiz não houve a situação do perigo iminente, qual seja, a possibilidade de ocorrência do dano antes da citação do demandado, não restando comprovada a urgência e relevância para a concessão da liminar. Além disso, a documentação apresentada pelo Ministério Público não correspondia à situação atual do imóvel, sendo trazida aos autos pelo Requerido a documentação necessária para o funcionamento do estabelecimento.

Foi oposta a contestação na qual se argumentou preliminarmente a perda do objeto da ação, tendo em vista a apresentação de licença do Corpo de Bombeiros, certidão do uso e ocupação do solo e licença de operação emitida por órgão ambiental no que se refere à poluição sonora. Ressaltaram-se ainda as providências para a emissão do habite-se.

Em sua defesa, o Município alegou que foram realizadas em 2008 leituras de pressão sonora e por consequência o local não apresentou nenhuma anormalidade. Assim, o empreendimento estava devidamente licenciado desde 2009 até 19.04.2014.

Afirmou, ainda, o Município que o W.A.P não deu início junto ao Implurb em processo para obtenção do habite-se, razão pela qual deveriam ser adotadas as medidas administrativas pertinentes.

O último ato processual realizado estipulava a intimação do autor para manifestar-se acerca das contestações no prazo de 10 dias.

Quanto aos legitimados para propor a ação civil pública, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, estabelece:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Assim, o Ministério Público não tem legitimidade exclusiva, mas compartilhada com outros órgãos e entidades para a propositura da ação civil pública. Caso o *Parquet* não atue como parte deverá obrigatoriamente intervir no processo como fiscal da lei.

O §2º do art. 5º da referida lei estabelece que é facultado ao Poder Público habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes. Contudo, o Município não pôde se utilizar dessa faculdade na presente ação civil pública, pois o ente federativo incorreu em omissão do seu dever funcional, tendo que se situar no polo passivo.

Passado mais de um ano do ajuizamento da ação, os atos processuais se deram de forma lenta, do mesmo modo que a primeira ação civil pública analisada nessa seção.

Outro aspecto relevante, até mesmo para o Ministério

Público alegar na réplica, é a contradição visível entre os fatos narrados pelo proprietário do M.B e o Município: enquanto aquele afirma que deu entrada no processo para a expedição de habite-se, este nega a existência de processo junto ao Implurb para a liberação do documento necessário à regularização da atividade do estabelecimento.

Quanto à existência de fatos novos, o art. 333 do Código de Processo Civil preceitua:

Art. 333 O ônus da prova incumbe:

(..)

II- ao réu quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

O proprietário do estabelecimento alegou que possuía praticamente todos os documentos exigidos, com exceção do habite-se que estava em processo de liberação pelo órgão competente; no entanto o Implurb afirmou o contrário. Dessa forma caberá ao réu provar que tomou as providências cabíveis para a liberação do documento.

Inclusive tais fatos arguidos pelo réu foram tão relevantes para o convencimento do juiz que foi indeferida a liminar requerida na ação civil pública. Para a concessão da liminar é necessário que sejam preenchidos dois requisitos: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. No primeiro deve haver a plausibilidade do direito invocado por quem pretende a segurança, enquanto no segundo vislumbra-se um dano potencial, ou seja, o risco de que a demora na ação principal prejudique o direito que se busca nela. O art. 12 da Lei nº 7.347 de 1985 estabelece que poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

Nota-se que a espera prolongada a fim de obrigar o

Requerido a cessar suas atividades, por via judicial, dá-lhe a possibilidade de desobedecer às determinações do Ministério Público até o momento do ajuizamento da ação civil pública, quando, então, o proprietário do estabelecimento finalmente reúne os documentos devidos e o seu patrono poderá alegar perda do objeto, uma vez que as irregularidades foram sanadas. Nesse caso, deveria ser aplicada sanção ao dono do imóvel, em virtude do período em que ele infringiu as normas de direito urbanístico.

5 Conclusão

Na prática, é muito difícil fazer um controle quanto ao licenciamento de todas as casas noturnas em funcionamento no Município de Manaus, visto que algumas possuem suas atividades cadastradas junto à prefeitura e outras funcionam ilegalmente, sem ao menos o poder municipal ter notícias sobre sua existência.

Apesar disso, o Poder Legislativo mobilizou-se elaborando a Lei Municipal nº 1.749, de 16 de julho de 2013, que proibiu a utilização de artificios pirotécnicos nas áreas internas de bares, restaurantes, boates, casas de *shows* ou estabelecimentos similares. Essa lei trouxe algumas modificações úteis, por exemplo, a instalação de painéis eletrônicos para informar quantas pessoas entram no local.

Cada Estado deverá tomar as providências práticas e legais cabíveis com o intuito de coibir o funcionamento irregular das casas noturnas, uma vez que não há por enquanto nenhuma lei federal que vincule Estados e Municípios proibindo práticas ilegais pelos estabelecimentos.

A fim de proteger a segurança da sociedade, o

Ministério Público do Estado do Amazonas tem atuado, extrajudicialmente, por meio da instauração do inquérito civil, que investigará a procedência das denúncias, e em colaboração com o Município o promotor de justiça irá requerer do particular a sua adequação às normas urbanísticas. Esse é o instrumento mais eficaz e rápido que o *Parquet* dispõe para satisfazer os interesses coletivos. No entanto, muitas vezes o dono da boate esquivava-se de cumprir a lei enquanto não há processo judicial, e o Município é omissivo, deixando de tomar providências quando necessário.

Nesses casos, o Ministério Público ajuizará ação civil pública em prol dos interesses sociais. O juiz atento à casa noturna que funcionou irregularmente durante a tramitação processual deverá multá-la pelo período no qual as atividades foram exercidas em descumprimento da lei, mesmo que o particular durante a ação tenha conseguido todos os documentos exigidos, pois a regra não é o funcionamento do local enquanto são expedidas as licenças, mas a interdição durante esse período.

A partir da análise dos casos concretos, foi visto que na ação civil pública ajuizada contra o estabelecimento C.D, o Município participou da demanda como litisconsorte ativo, ou seja, manteve-se ao lado do Ministério Público do Estado do Amazonas, em razão da transgressão pelo particular das ordens emanadas do Poder Público. Enquanto na ação civil pública ajuizada em desfavor da empresa M.B, o Município esteve no pólo passivo, em decorrência da sua omissão em realizar as medidas cabíveis para coibir as irregularidades no imóvel. Poderá, dessa forma, o ente federativo ser responsabilizado pela sua omissão no dever de fiscalizar, bem como a posição que este ocupa (pólo passivo ou ativo) será variável dependendo das circunstâncias.

Espera-se que a lei federal, responsável pela regulamentação

das casas noturnas em todo o país, não seja tardia, uma vez que ela facilitará a fiscalização dos mais variados estabelecimentos noturnos e a uniformização das leis. Na conjuntura atual, em alguns locais há normas sendo aplicadas, como em Manaus; e em outros, foram tomadas medidas provisórias.

The performance of the D.A Office towards operation of the nightclubs' Manaus

Abstract: The topic to be discussed, consists in the performance of the prosecution towards to nightclubs operations in the city of Manaus. Since there are many places designed for entertainment which carry out their activities without offering a safe environment to their patrons, they require regularization, control of public bodies and adequate physical structure. This study was directed towards the city of Manaus, based on the performance of the State Prosecutor's Office, because that body is constitutionally responsible for the defense of diffuse, collective and individual interests homogeneous besides being authorized to act for the protection of urban order, whether judicial or non-judicial means. The overall objective of the research is to investigate the legal requirements by the State for the operation of nightclubs and, in the background, we emphasize the specific objectives: to analyze the rules governing the operation of these sites, commenting on the role of prosecutors of Amazonas State in order to enforce the Constitution of the country, curbing illegal practices and exposing at the end, the jurisprudential understanding in the state of Amazonas. Consequently, there is still no federal law which obliges states and municipalities to inhibit the irregular operation of nightclubs, however it is up to each state make laws for such purposes and state agencies of the prosecutor may use his constitutional authority to ensure the regularization of these locations and provide safety to society.

Keywords: Nightclubs. Irregularity. Manaus.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da Constituição Brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, e DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 13. edição, São Paulo: Saraiva, 2001. p.78.

_____. Os Compromissos de Ajustamento de Conduta. In: Temas de Direito Urbanístico 3. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001. p. 257-271.