



Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.1

Apelante: Município do Rio de Janeiro

Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Des. Mauro Pereira Martins

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OMISSÃO NO COMBATE E FISCALIZAÇÃO DE POLUIÇÃO SONORA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PRETENSÃO DE REDUÇÃO DO PRAZO PARA A FISCALIZAÇÃO E MEDIÇÃO DE RUÍDOS POR AGENTES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE EQUIPE E EQUIPAMENTOS SUFICIENTES PARA ATENDIMENTO E FISCALIZAÇÃO IMEDIATA NOS CASOS CONSIDERADOS EMERGENCIAIS E REINCIDENTES. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DO DEMANDADO AO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER, CONSISTENTE NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE FISCALIZAÇÃO E MEDIÇÃO DE RUÍDOS POR AGENTES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, DENTRO DO PRAZO MÁXIMO DE SETE DIAS CORRIDOS A CONTAR DA DATA DA SOLICITAÇÃO DIRIGIDA PELO CIDADÃO AO MUNICÍPIO. MANUTENÇÃO DO *DECISUM*. CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA FIRME NO SENTIDO DE QUE O PODER JUDICIÁRIO, EM SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS, PODE DETERMINAR QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ADOTE MEDIDAS

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.2

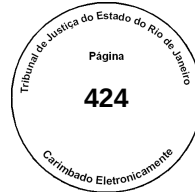
ASSECURATÓRIAS DE DIREITOS CONSTITUCIONALMENTE RECONHECIDOS COMO ESSENCIAIS. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE COMO JUSTIFICATIVA PARA A OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO NO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES QUE LHE SÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTAS, CABENDO AO PODER JUDICIÁRIO O CONTROLE DE TAL OMISSÃO, SEM QUE SE POSSA COGITAR DE VIOLAÇÃO À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE ZELAR PELO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, NA FORMA DO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, GARANTINDO AINDA O DIREITO À SAÚDE DE SEUS HABITANTES, DEVER ESTE QUE DEIXA DE SER OBSERVADO COM A DEMORA NA FISCALIZAÇÃO E NO COMBATE A QUALQUER FORMA DE POLUIÇÃO. NECESSIDADE DE APURAÇÃO IMEDIATA, PELA AUTORIDADE AMBIENTAL RESPONSÁVEL, DE CONDUTAS E ATIVIDADES LESIVAS AO MEIO AMBIENTE, NA FORMA DA LEI Nº 9.605/98. ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO CONSISTENTE NO CONTROLE DE PROBLEMAS RELATIVOS AOS NÍVEIS EXCESSIVOS DE RUÍDOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE EM TEMPO RAZOÁVEL. REJEIÇÃO, POIS O COMANDO JUDICIAL APENAS ESTENDE À FISCALIZAÇÃO DA POLUIÇÃO SONORA, NOS TERMOS DA LEI 9.605/98, COM A MESMA PRESTEZA E DILIGÊNCIA JÁ ADOTADAS PELO MUNICÍPIO PARA O COMBATE ÀS DEMAIS FORMAS DE POLUIÇÃO, SEM QUALQUER INGERÊNCIA SOBRE AS ESCOLHAS TÉCNICAS DE MEIOS PARA TANTO, DECISÕES QUE CONCERNEM AO ADMINISTRADOR E SERÃO POR ELE LIVREMENTE AVALIADAS NA BUSCA PELA NECESSÁRIA EFICIÊNCIA E PELA DURAÇÃO

RMD





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Décima Terceira Câmara Cível



Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.3

RAZOÁVEL DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO
AMBIENTAL. **NEGADO PROVIMENTO AO
RECURSO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação n.º
0406399-21.2013.8.19.0001, em que é Apelante **Município do Rio de Janeiro**;
e apelado **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**.

A C O R D A M os Desembargadores que compõem a
Décima Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de
Janeiro, por unanimidade de votos, em **NEGAR PROVIMENTO AO
PRESENTE RECURSO**, nos termos do voto do Desembargador Relator.

Rio de Janeiro, 17 de maio de 2017.

MAURO PEREIRA MARTINS
Desembargador Relator

Secretaria da Décima Terceira Câmara Cível
R. Dom Manuel, n.º 37, 3º andar – Sala 335 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-010
Tel.: + 55 21 3133-6303 – E-mail: 13cciv@tjrj.jus.br

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.4

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em face do Município do Rio de Janeiro, na qual relatou o demandante que o serviço público de fiscalização de poluição sonora é prestado de forma incompatível com as necessidades mínimas da população, por força da completa insuficiência e precariedade da estrutura técnica disponível na Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Narrou que, em março de 2011, com a extinção do serviço municipal denominado “Disque-Barulho”, os chamados para o serviço de fiscalização de poluição sonora na cidade do Rio de Janeiro passaram a ser direcionados para Central de Teleatendimento (que atende pelo telefone 1746) e que esse serviço unificou as centrais de atendimento telefônico para todas as solicitações de serviços prestados pela Prefeitura.

Expôs que, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, foram registradas, apenas no ano 2012, 5.595 (cinco mil quinhentos e noventa e cinco) chamadas no Portal 1746 específicas para o serviço de fiscalização de poluição sonora, que representam 58,6% do total de 10.207 solicitações direcionadas à SMAC.

Aduziu que o Município dispõe de apenas 07 (sete) equipamentos de medição de pressão sonora (chamado de decibelímetro) e somente 14 (catorze) técnicos habilitados para a atividade de fiscalização sonora em toda a cidade e que estes funcionários sequer atuam

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.5

exclusivamente para o atendimento dos chamados relativos à poluição sonora, acumulando diversas outras tarefas em sua rotina administrativa, não sendo o serviço prestado dentro de um prazo razoável.

Requeru a condenação do Município/demandado nas obrigações de fazer consistentes: (I) na prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos por agentes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, dentro do prazo máximo de 7 dias corridos a contar da data da solicitação dirigida pelo cidadão ao Município nos casos ordinários; disponibilizando ainda equipe e equipamentos suficientes para atendimento e fiscalização imediata nos casos considerados emergenciais e reincidentes, inclusive em horários noturnos, finais de semana e feriados; (II) e na apresentação de relatório de auditoria independente, que demonstre o atendimento integral da prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos, fixando-se o prazo de um ano após a publicação da sentença para a publicação da citada auditoria.

Por sua vez, em sede de contestação (fls. 149/166), a parte ré arguiu inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido. Defendeu, ainda, que há no Município do Rio de Janeiro setores e equipes especializadas na proteção ao meio ambiente, incluindo o combate à poluição sonora, os quais são devidamente equipados e contam com constante modernização.

Destacou que a implantação de setores responsáveis exclusivamente por fiscalização e combate à poluição sonora é medida extremamente custosa, havendo necessidade de licitação, cabendo à

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.6

administração verificar quais serviços são prioritários, a fim de que possa decidir quanto e em que investir, diante da escassez de recursos públicos.

Asseverou, ainda, que o Poder Judiciário somente pode interferir na atuação da Administração em casos excepcionais, ante a nocividade que tal intervenção pode causar ao interesse público.

Réplica, a fls. 173/188.

Decisão saneadora, a fls. 203/204.

O juízo de primeiro grau, a fls. 309/323, julgou parcialmente procedente a pretensão deduzida na inicial, destacando-se o seguinte dispositivo:

“Ante o exposto, julgo PROCEDENTE EM PARTE a pretensão autoral para: (i) condenar o réu ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos por agentes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, dentro do prazo máximo de 7 dias corridos a contar da data da solicitação dirigida pelo cidadão ao Município nos casos ordinários; procedendo ainda à fiscalização imediata nos casos considerados emergenciais e reincidentes, inclusive em horários noturnos, finais de semana e feriados, sob pena de multa a ser

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.7

fixada em sede de execução; e (ii) determinar ao réu a apresentação, ao final do primeiro semestre subsequente ao trânsito em julgado desta sentença, de relatório que demonstre o atendimento integral da prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos na forma e com a celeridade constantes do item “i”. A inobservância da determinação veiculada no item “ii” acarretará a aplicação de multa única fixada em R\$ 50.000,00, a reverter em favor do FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental, sem prejuízo da imposição de outras medidas de apoio destinadas ao efetivo cumprimento do julgado. Ante a sucumbência ínfima experimentada pela parte autora (art. 86, parágrafo único do CPC/2015), condeno o réu ao recolhimento da taxa judiciária, na forma do verbete nº 145 da súmula da jurisprudência predominante do TJRJ. Segundo a orientação sedimentada pela Primeira Seção do STJ, “por critério de simetria, não cabe a condenação da parte vencida em ação civil pública ao pagamento de honorários advocatícios” (REsp 1.346.571/PR , Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 17.09.2013), pois “se o Ministério Público não paga os honorários, também não deve recebê-los” (REsp 1.099.573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 19.05.2010). Sem honorários advocatícios, portanto.”

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.8

Em seu inconformismo, recorre a parte ré (fls. 352/370), pugnando pela reforma do *decisum* para que sejam julgados improcedentes os pedidos formulados na exordial. Para tanto, repisa, com exceção da preliminar de inépcia da inicial, as alegações formuladas em sede de contestação.

Contrarrazões, a fls. 376/393.

A Douta Procuradoria de Justiça, a fls. 401/415, opinou pelo desprovimento do recurso.

Recurso tempestivo e isento de preparo.

É o relatório. Passo ao voto.

De início, cumpre mencionar que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade do recurso, devendo, pois, ser o mesmo conhecido.

Cuida-se a hipótese de pretensão civil pública calcada em tutela do meio ambiente, através da qual pretende o demandante, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a condenação da Administração Municipal na obrigação consistente na implementação de políticas públicas para minimizar a poluição sonora nesta Cidade.

A pretensão deduzida na inicial foi julgada parcialmente procedente pela sentença de fls. 309/323, tão somente para condenar o

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.9

Município demandado na prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos por agentes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente em prazo inferior ao que vinha sendo prestado (prazo máximo de sete dias corridos a contar da data da solicitação dirigida pelo munícipe afetado), devendo tal fiscalização se dar de forma imediata em casos considerados emergenciais e reincidentes, com a apresentação, ao final do primeiro semestre subsequente ao trânsito em julgado do *decisum*, de relatório que demonstre o atendimento integral de tal obrigação.

Impõe-se, desde logo, registrar que o novo sistema processual brasileiro implementado pela Lei 13.105/15 extinguiu, como categoria, as chamadas condições da ação, passando o interesse de agir e a legitimidade *ad causam* a ser tratados como pressupostos processuais (art. 17 do CPC/2015), ao passo que a possibilidade jurídica do pedido passou a integrar a questão de mérito, deixando de ser enfrentada como questão preliminar, como, inclusive, já vinha sendo adotado por parte da doutrina e da jurisprudência.

Com efeito, a alegação de impossibilidade jurídica dos pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual deve ser enfrentada como questão de mérito, de modo que eventual acolhimento desta tese não implicará em extinção do feito sem resolução do mérito, mas sim em improcedência da pretensão contida na exordial.

Superada tal premissa, restringe-se a controvérsia recursal à eficiência do controle da poluição sonora pelo Município do Rio de Janeiro, especificamente quanto ao prazo estipulado pelo Município para atendimento

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.10

das reclamações formuladas pelos munícipes relacionadas à ocorrência de deste tipo de poluição.

O tema sob enfoque, portanto, versa sobre controle judicial das políticas públicas, sendo entendimento consolidado no âmbito do C. Supremo Tribunal Federal a inexistência de violação ao Princípio da Separação dos Poderes o comando judicial que determina a adoção, pela Administração Pública, de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais:

ARE 893652 AgR / GO - GOIÁS AG.REG. NO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO
Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento:
16/12/2016 Órgão Julgador: Segunda Turma.
EMENTA Agravo regimental no recurso
extraordinário com agravo. Direito Constitucional.
Ação civil pública. Proteção à criança e ao
adolescente. Prequestionamento. Ausência.
Fundamento suficiente à manutenção do acórdão
recorrido não impugnado na petição do recurso
extraordinário. Implementação de políticas públicas.
Possibilidade. Violação do princípio da separação
dos poderes. Não ocorrência. Fatos e provas.
Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1.
Inadmissível o recurso extraordinário se os
dispositivos constitucionais que nele se alega
violados não estão devidamente prequestionados.

RMD



Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.11

Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. Não foi impugnado, na petição de recurso extraordinário, fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. Incidência da Súmula nº 283/STF.

3. **O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal.**

4. O recurso extraordinário não se presta para o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência da Súmula nº 279/STF. 5. Agravo regimental não provido. 6. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, pois não houve fixação prévia de honorários advocatícios na causa.

No entanto, a interferência do Poder Judiciário nesta seara, como acima exposto, deve se dar de forma excepcional, somente podendo ocorrer quando não forem tomadas as medidas necessárias por parte do Poder Executivo, situação esta verificada na hipótese sob análise, na qual o Ministério Público Estadual aponta a omissão da Administração Municipal na adoção de medidas de controle e fiscalização de poluição sonora.

Por sua vez, o Município/recorrente defende estar praticando, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, ações de controle tendentes a

RMD



Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.12

reduzir a poluição sonora nesta Cidade, mas que, por se tratar de atividade complexa, a fiscalização pelos técnicos responsáveis demandaria prazo maior do que aquele fixado pelo juízo *a quo*.

Pela análise detida dos autos, verifica-se que o prazo estipulado pelo Município para atendimento das reclamações relativas a tais ocorrências é de quarenta e cinco dias úteis. Ocorre que, para a fiscalização de outras formas de poluição e vários crimes ambientais, o mesmo vem adotando prazos menores (sete dias), sem apontar qualquer justificativa para tal disparidade, verificando-se a omissão da municipalidade em agir para evitar os prejuízos causados aos cidadãos decorrentes de poluição sonora.

De fato, a forma pela qual os entes públicos agem na execução de políticas públicas, bem como os recursos nelas empregados, devem ser compreendidos dentro da conveniência administrativa; nada obstante, esta discricionariedade não pode ser utilizada como justificativa para a omissão da Administração no cumprimento de obrigações que lhe são constitucionalmente impostas, cabendo ao Poder Judiciário o controle de tal omissão, sem que se possa cogitar de violação à harmonia e independência entre os Poderes.

Nesse sentido afigura-se a jurisprudência no âmbito desta Corte Fluminense de Justiça:

0045526-17.2013.8.19.0038 - APELACAO /
REMESSA NECESSARIA Des(a). PETERSON
BARROSO SIMÃO - Julgamento: 19/04/2017 -
TERCEIRA CÂMARA CÍVEL APELAÇÃO CÍVEL.

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.13

TUTELA DO DIREITO À SAÚDE, POR MEIO DE PRESTAÇÃO UNIFICADA PELOS ENTES PÚBLICOS. A responsabilidade pelas ações e serviços de saúde é solidária entre União, Estados e Municípios. **No caso de atuação inexistente ou de ineficiência na aplicação das normas constitucionais, os entes públicos podem ser compelidos, no controle judicial, a dar efetividade a políticas públicas estabelecidas na Constituição da República.** A Teoria da Reserva do Possível não afasta a responsabilidade do Poder Público de implementar condições mínimas para uma vida digna. Em nome da preservação da saúde e da dignidade da pessoa humana, considerando que foi comprovada a moléstia e a necessidade de salvaguarda do direito à saúde da parte autora, correta a sentença condenatória ao fornecimento de medicamentos. DESPROVIMENTO DO RECURSO. EM REMESSA NECESSÁRIA, CONDENAÇÃO DO MUNICÍPIO AO PAGAMENTO DA TAXA JUDICIÁRIA.

Pontue-se que o Município tem obrigação constitucional de zelar pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, na forma do art. 225 da Constituição Federal, garantindo ainda o direito à saúde de seus habitantes, dever este que deixa de ser observado com a demora na fiscalização e no combate a qualquer forma de poluição.

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.14

Registre-se, por oportuno, que a Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabelece, em seu art. 7º, § 3º que a apuração da infração ambiental deve se dar de forma imediata pela autoridade ambiental responsável. Ora, o prazo de quarenta e cinco dias úteis estipulado pelo Município para cumprimento desta obrigação certamente vai de encontro ao comando legal.

O Município/demandado se limita a alegar estar agindo de forma eficiente na fiscalização e combate dos casos de poluição sonora noticiados junto à sua Secretária Ambiental, olvidando-se, todavia, de apresentar qualquer prova em tal sentido, ônus que lhe incumbia, na forma do art. 373, II, do CPC/2015, não podendo o mesmo pretender se furtar de sua responsabilidade e cumprimento de seu poder-dever escudado em argumentos vagos de ausência de previsão legal e de impossibilidade técnica para cumprimento da obrigação imposta na sentença.

Destaque-se que o réu não comprova qualquer impedimento a justificar a aplicação do princípio da reserva do possível, nem mesmo a alegada indisponibilidade de recursos públicos, para fins de se eximir de obrigação de fundo constitucional, consoante a exegese do verbete nº 241 da Súmula deste Tribunal: “Cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição.”

RMD





Apelação Cível nº 0406399-21.2013.8.19.0001

FLS.15

Acrescente-se, ainda, que a diversidade de fontes causadoras de poluição sonora e a suposta existência de comunicações falsas de parte da população acerca de ocorrências relacionadas ao tema, a despeito das alegações recursais, não justificam a alegada impossibilidade de cumprimento da obrigação consistente no controle de problemas relativos aos níveis excessivos de ruídos pela Secretária Municipal de Meio Ambiente em tempo razoável, pois, como bem destacou o juízo de primeiro grau, o comando judicial apenas estende à fiscalização da poluição sonora, nos termos da norma contida no art. 70, § 3º da Lei 9.605/98, com a mesma presteza e diligência já adotadas pelo Município para o combate às demais formas de poluição, sem qualquer ingerência sobre as escolhas técnicas de meios para tanto, decisões que concernem ao administrador e serão por ele livremente avaliadas na busca pela necessária eficiência e pela duração razoável do processo de fiscalização ambiental.

Verifica-se, portanto, que a sentença aplicou corretamente o direito ao caso concreto, razão pela qual deve ser integralmente mantida.

Por todo exposto, **VOTO NO SENTIDO DE NEGAR PROVIMENTO AO PRESENTE RECURSO.**

Rio de Janeiro, 17 de maio de 2017.

MAURO PEREIRA MARTINS

Desembargador Relator

RMD

Secretaria da Décima Terceira Câmara Cível
R. Dom Manuel, n.º 37, 3º andar – Sala 335 – Lâmina III
Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20010-010
Tel.: + 55 21 3133-6303 – E-mail: 13cciv@tjrj.jus.br

