

**1ª Promotoria de Tutela Coletiva do Meio Ambiente  
e Patrimônio Cultural da Capital - 10º CRAAI**

Rua Rodrigo Silva, 26 – 7º andar – Castelo/RJ  
Tel. 2240-2064 – 22240-2095 – Fax: 2262-3228

**EXMO. SR. JUIZ DA 1ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA CAPITAL**

*Ref.: Inquérito civil nº MA 5930*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO RIO DE JANEIRO**, (CGC nº 28.305.936.001-40), pelo Promotor de Justiça que ao final subscreve, no exercício de suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso III da Constituição da República e no artigo 1º, incisos I e IV da Lei 7.347/85, vem, à presença de V. Exa., promover a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

- 1) **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, CGC/MF nº 042.498.733/0001-48, com sede na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Centro, Rio de Janeiro.

pelas razões de fato e de direito adiante expostas:

## **I - DOS FATOS**

### **A) DA COMPROVADA INEFICIÊNCIA DO ENTE MUNICIPAL NO COMBATE À POLUIÇÃO SONORA**

A presente ação civil pública tem como objeto a absoluta insuficiência do serviço público municipal de fiscalização da poluição sonora na cidade do Rio de Janeiro e, ao mesmo tempo, trata das consequências desta omissão administrativa ilícita, que resulta em danos ao meio ambiente, à saúde pública, à segurança pública e a qualidade de vida dos habitantes do município.

Para tanto, demonstraremos através de dados objetivos colhidos no inquérito civil em anexo, 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 para atender a expressiva demanda pública pelo serviço, de forma a mitigar a gravidade das consequências desta forma de poluição.

Por fim, tal omissão administrativa e seus efeitos nocivos para a coletividade serão enquadrados na moldura jurídica legal e constitucional vigente, restando evidente sua ilicitude e a exigência legal de se modificar a situação hoje existente no referido serviço público, conferindo-o eficiência e celeridade.

Iniciando pela delimitação da área na qual o serviço público deveria ser prestado de forma adequada, verificamos que, de acordo com o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010, o município do Rio de Janeiro conta com uma população residente de 6.320.446 (seis milhões trezentos e vinte mil, quatrocentos e quarenta e seis) pessoas, que corresponde a 53,40% do total da população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Esse elevado contingente populacional faz da cidade do Rio de Janeiro a 2ª mais

populosa do Brasil, atrás apenas do município de São Paulo, e uma das megalópoles com mais habitantes no mundo.

Além disso, a totalidade da população carioca reside em área considerada urbana, portanto suscetível à maior poluição sonora, por suas próprias características. A população é distribuída em trinta e três Regiões Administrativas do Município, que ocupam uma extensão territorial total de 1.200,2 km<sup>2</sup>. Para se ter exata noção da vasta extensão do território municipal, a cidade de Paris na França, possui 105,4 km<sup>2</sup>, ou seja, menos de 10% da área territorial pertencente à cidade do Rio de Janeiro.

Para além dos dados demográficos, a cidade do Rio de Janeiro é o destino turístico mais visitado do Brasil e a primeira cidade do planeta eleita Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Todos sabemos que a cidade será o futuro palco de dois grandes eventos esportivos internacionais, a Final da Copa do Mundo FIFA de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Nada disto, porém, assegura aos cidadãos cariocas a disponibilidade de serviços públicos minimamente dignos do substantivo ou do adjetivo, como todos que deles necessitam também estão exaustos de saber.

A projeção internacional da cidade do Rio de Janeiro não foi acompanhada por semelhante evolução nas regras de convivência e educação ambiental, elementares a qualquer sociedade contemporânea, e cuja relevância adquire maior dimensão nas megalópoles onde milhões de pessoas dividem espaços exíguos e frequentemente poluídos. Infelizmente, tais regras de convivência não são observadas justo por quem deveria fiscalizar o seu cumprimento.

É o caso do objeto da presente ação civil pública, que trata da ineficiência e falta de estrutura necessária na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, órgão ambiental integrante da estrutura da Prefeitura Municipal, para prestar o serviço público de fiscalização e medição da poluição sonora, problema ambiental grave que se alastra de modo cada vez mais intenso pela

cidade, em prejuízo direto ao meio ambiente urbano, à saúde da coletividade e com repercussões importantes até mesmo no campo da segurança pública, como será demonstrado.

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 Teletendimento 1746 (que atende pelo telefone 1746). Este serviço unificou as centrais de atendimento telefônico para todas as solicitações de serviços prestados pela Prefeitura do Rio de Janeiro.

De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (*vide* fls. 29/33), foram registrados, apenas no ano 2012, 5.595 chamados no Portal 1746 específicas para o serviço de fiscalização de poluição sonora. Estes chamados representam nada menos do que 58,6% do total de 10.207 solicitações direcionadas à SMAC.

Ou seja, mais da metade das solicitações telefônicas dirigidas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente pleiteia o serviço de fiscalização de poluição sonora. Interessante notar que a informação sobre o crescimento exponencial do número de queixas de barulho, também é disponibilizada no próprio *site* da Prefeitura Municipal, que reconhece a dimensão do problema da poluição sonora na cidade na forma abaixo transcrita:

#### "CONTROLE DA POLUIÇÃO SONORA

Um conflito ambiental

À medida que a cidade cresce, as queixas públicas relacionadas ao ruído tornam-se cada vez mais numerosas. No Rio de Janeiro, pelo menos 60% das reclamações recebidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC, são relacionadas à incômodo sonoro. Esse percentual, em uma cidade com tantos outros focos potenciais de conflito ambiental, mostra com clareza a dimensão que a questão sonora ocupa junto a seus

habitantes e sua importância para a determinação da qualidade do ambiente de seus habitantes.”<sup>1</sup>

Em que pese a preocupação estampada pela Prefeitura no seu site, admitindo os efeitos nocivos da poluição sonora para a saúde e a qualidade de vida dos habitantes da cidade, é preciso atentar, muito além da estampa, para a completa insuficiência da estrutura municipal disponível para atender de forma adequada a enorme demanda existente na cidade de contribuintes que pleiteiam o serviço público de fiscalização e medição de ruídos.

De acordo com informações prestadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, **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.**

**Estes 14 funcionários habilitados, os únicos habilitados para a prestação do serviço que inclui a medição dos ruídos, sequer atuam exclusivamente para o atendimento dos chamados relativos à poluição sonora, acumulando diversas outras tarefas em sua rotina administrativa na SMAC (vide fls. 09/10 e fls. 47/62).**

Realizando uma simples operação matemática, **é possível aferir que há apenas um decibelímetro disponível para atender cada grupo de cerca de 903 mil habitantes cariocas.** Parece pouco e realmente é, sobretudo considerando a vasta extensão territorial do município (doze vezes maior do que Paris).

Há apenas um funcionário municipal (sem dedicação exclusiva para esta função) habilitado a prestar o serviço de fiscalização de ruídos para cada 451.500 habitantes ou, pior, apenas um

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://portal5.rio.rj.gov.br/web/smac/exibeconteudo?article-id=2812738>. Acesso em 14/11/2013.

funcionário para cada 86 km<sup>2</sup> da cidade, espaço urbano quase equivalente ao território total da cidade de Paris.

Ainda assim, há apenas um decibelímetro para cada dois funcionários habilitados, o que importa dizer que no máximo 7 agentes públicos poderão realizar diligências para prestar o serviço de medição de ruídos, sob pena de não haver aparelhos suficientes.

Impossível, portanto, que número tão reduzido de equipamentos e funcionários possa atender de forma minimamente adequada à imensa demanda de reclamações sobre o assunto, em uma cidade maculada cada vez mais pelos problemas de poluição sonora.

Não é sem razão que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente aparece como o órgão pior avaliado da Prefeitura Municipal e o serviço de fiscalização da poluição sonora, dentre os cerca de 700 serviços municipais, figura como o 3º mais criticado pela população. Observe-se a informação do Boletim Oficial da Central 1746:



Por outro lado, não parece ser esta a opinião dos responsáveis pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que consideram estes números normais e a prestação do serviço suficiente e adequada, segundo informaram ao Ministério Público.

De posse de números alarmantes sobre a ineficiência do serviço, o Ministério Público propôs ao Município a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta visando dotar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da estrutura técnica mínima para prestar o serviço público de forma adequada à demanda e às necessidades sociais. Em resposta, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente recusou a proposta de solução extrajudicial, como é costumeiro, relatando o seguinte (fls. 10):

**“...possuímos atualmente 07 equipamentos de medição de pressão sonora que atendem perfeitamente à demanda da cidade (...). Desta forma, apesar de ainda não dispormos de técnicos disponíveis para o exclusivo atendimento à poluição sonora no Município, não há interesse na celebração de Termo de Ajustamento de Conduta”.**

Em outra oportunidade, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente explica ao Ministério Público, de forma a suscitar verdadeiro espanto, as razões pelas quais entende descabida a melhoria da estrutura técnica disponível para prestação deste serviço público (vide fls. 48/49):

**“(...) O elevado número de reclamações recebidas induz o Ministério Público a buscar soluções para o problema, entretanto, cabe ressaltar que, com a experiência adquirida na fiscalização da poluição sonora, entendo que a solução principal não seja apenas a quantidade de técnicos ou de equipamentos. Prova disto que mesmo realizando, só no ano de 2012, 4.449 (quatro mil quatrocentos e quarenta e nove) vistorias não verificamos uma diminuição da quantidade de reclamações.”**

Note-se a razão espantosa da recusa do Município. A circunstância do serviço público ter sido confessadamente ineficiente para seus objetivos (reduzir a poluição sonora e, em consequência, a quantidade de queixas), conduz à conclusão oposta daquela que seria natural. Sustenta o órgão público, conforme acima transcrito, que a ineficiência do serviço público não é motivo para que ele seja intensificado, ampliado, dotado de mais agentes e equipamentos. Ao contrário, sua ineficiência confessada é apontada como razão explícita e incompreensível para manter tudo como está.

Outro aspecto que contribui decisivamente para a ineficiência da fiscalização da poluição sonora no Rio de Janeiro reside no prazo de 45 dias úteis, fixado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente para atender as reclamações. Isso porque as solicitações envolvendo o barulho poluidor, seja qual for o seu nível e consequência, são classificadas dentro do âmbito do atendimento rotineiro dos serviços municipais e não na esfera do atendimento emergencial, cujo prazo máximo é de 64 horas.<sup>2</sup>

Ora, dependendo da intensidade e periodicidade da poluição sonora, 45 dias úteis pode ser tempo excessivo e insuportável para quem está exposto no interior de sua residência ao ruído elevado e incessante, que perturba diuturnamente seu bem-estar e sua tranquilidade. A poluição sonora pode estar ocorrendo de forma ininterrupta, pode estar atingindo crianças, recém nascidos, pessoas idosas, doentes, pode estar atingindo um bairro inteiro e mesmo assim, a Prefeitura somente atenderá sua solicitação 45 dias úteis depois da reclamação formalizada.

É óbvio e inegável que se dispusesse mais decibelímetros e funcionários para este serviço, tais 45 dias úteis poderiam ser 7 dias ou algumas horas, como de fato são prestados diversos outros serviços públicos municipais.

Além disso, a característica mais notável da poluição sonora é não deixar nenhum tipo de resíduo ou registro no ambiente, a não ser os efeitos ocasionados no organismo humano, de modo

---

<sup>2</sup> Informação disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/fiscalizacao>

que seus vestígios desaparecem no momento em que a fonte emissora da poluição é interrompida, mas permanecem na forma de patologia no corpo e na mente dos que foram atingidos por ela.

Para se ter ideia mais exata da negligência e real importância com que o ente municipal trata o serviço de fiscalização das emissões sonoras, vale destacar a discrepância em relação aos prazos máximos fornecidos para execução de outros serviços contemplados através da Central de Teleatendimento 1746<sup>3</sup>, incluindo a fiscalização de outras formas de poluição:

#### Iluminação Pública

- Reparo de lâmpada apagada (7 dias)
- Reparo de lâmpada piscando (7 dias)
- Reparo de lâmpada acesa durante o dia (7 dias)

#### Conservação Pública

- Reparo de buraco na pista/rua (7 dias)
- Drenagem e limpeza de bueiros, galerias de águas pluviais e ralos (7 dias)
- Capeamento/Recapeamento (15 dias úteis)
- Reparo de buraco na calçada (15 dias úteis)
- Reposição de tampão (15 dias úteis)
- Reparo em asfalto deformado (15 dias úteis)
- Reparo de buraco na ciclovia (15 dias úteis)

#### Patrulha Ambiental

- Fiscalização de caça e captura de animais silvestres (7 dias)
- Fiscalização de comércio ilegal de animais silvestres (30 dias)
- Fiscalização de pesca predatória (30 dias)
- Resgate de animais silvestres (7 dias)
- Fiscalização de aterro (7 dias)
- Fiscalização de construção irregular (7 dias)
- Fiscalização de corte de árvore/sacrifício de árvore (7 dias)
- Fiscalização de desmatamento (7 dias)
- **Fiscalização de poluição atmosférica (7 dias)**
- **Fiscalização de poluição do solo (30 dias)**
- **Fiscalização de poluição hídrica (30 dias)**

---

<sup>3</sup> Informação disponível em: <http://www.1746.rio.gov.br/pages/prazos/prazos.htm>

### Limpeza Urbana

- Solicitação de remoção de entulho (10 dias, exceto domingos e feriados)
- Solicitação para combate a roedores (15 dias úteis)
- Solicitação de limpeza especial (6 a 48 horas úteis)
- Solicitação para coleta domiciliar (15 dias úteis)
- Solicitação para coleta seletiva (48 horas úteis)
- Instalação de papeleira e coletor pilha/bateria (5 dias úteis)
- Solicitação para remoção programada (6 a 48 horas úteis)
- Solicitação para limpeza de praças (24 horas úteis)

Interessante notar que a SMAC considera como um dos maiores problemas para o efetivo controle da poluição sonora “a sazonalidade na ocorrência das atividades poluidoras, já que, em média apenas 10% das reclamações resultam em medições acima daquelas permitidas” (vide o Pronunciamento MA/CGCA/CFA nº 002, a fls. 48/49).

Ora, não teria esse problema relação direta com o prazo fornecido para execução do serviço de fiscalização sonora? É certo, por óbvio, que em 45 dias a fonte emissora de poluição sonora não será idêntica àquela que motivou a reclamação ao Portal 1746. A celeridade na fiscalização, no caso da poluição sonora, está diretamente relacionada ao nível de êxito ou fracasso.

Observe-se o procedimento burocrático adotado pela SMAC para a fiscalização da poluição sonora, em nada menos do que 10 etapas<sup>4</sup>:

- 1 - Recebimento da Denúncia.
- 2 - Vistorias para constatação.
- 3 - Intimação ao infrator (em caso de constatação)
- 4 - Multas progressivas (pelo menos três)
- 5 - Edital de interdição parcial da fonte sonora
- 6 - Vistorias de constatação de cumprimento do Edital.
- 7 - Edital de Interdição Total (após o descumprimento de Interdição Parcial)
- 8 - Cassação do Alvará do estabelecimento.
- 9 - Apreensão de equipamentos.
- 10 - Encaminhamento do processo à Procuradoria Geral do Município

---

<sup>4</sup> Informação disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/fiscalizacao>

### Observações – Cabe recurso às multas aplicadas

Se 45 dias é o tempo estimado entre o “recebimento da denúncia” (ponto 1) e a “vistoria para constatação” (ponto 2), imagine-se o tempo necessário para fazer cessar, de fato, uma fonte ininterrupta de poluição sonora. Indague-se: será razoável o tempo que o cidadão perturbado por um barulho excessivo e incessante deve esperar até uma hipotética expedição de “edital de interdição parcial da fonte sonora” (ponto 5)?

Deveríamos aguardar 45 dias úteis, sem dormir em silêncio, até que a Prefeitura se digne a enviar um de seus 14 fiscais habilitados portando um de seus 7 decibelímetros para, enfim, fiscalizar a poluição sonora ensurdecedora reclamada meses antes?

Mas este não é o único problema. Um dos aspectos mais graves da resposta administrativa tardia na solução das questões envolvendo poluição sonora se reflete na maciça mobilização de efetivo policial para a solução das reclamações. É inequívoco que, na maioria dos casos, o cidadão incomodado pelo barulho não irá aguardar 45 dias úteis para o órgão ambiental competente tomar alguma providência, mesmo porque a primeira vistoria Coordenadoria de Fiscalização Ambiental da SMAC em nada garante que a fonte do ruído excessivo irá cessar ou deixar de se repetir.

Neste ponto, convém observar que a ineficiência do serviço público municipal de fiscalização e medição de ruídos, sobrecarrega de forma absurda o serviço público estadual de segurança pública prestado pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro.

A SMAC, contentando-se com sua atual reduzida capacidade prestar o serviço de medição de ruídos, simplesmente prefere desconsiderar que os dados do serviço de atendimento 1746 da Prefeitura Municipal são totalmente insuficientes para revelar a verdadeira magnitude do problema da poluição sonora.

O que a SMAC desconsidera é que a maior parte das reclamações envolvendo barulho excessivo simplesmente não são direcionadas para Central de Teletendimento da Prefeitura Municipal. Elas são dirigidas à Polícia Militar, na esperança de que a paz seja reestabelecida com a intervenção policial.

Consoante as informações prestadas pelo Comando Geral da Polícia Militar (*vide* fls. 37/39), apenas no ano de 2012, o Serviço de Atendimento de Emergência – 190 gerou 997.176 ocorrências, sendo que o expressivo total de **202.038 ocorrências foram classificadas com o código 632, referente à reclamações envolvendo “Perturbação do Trabalho e Sossego”, na qual sobretudo os problemas relativos à poluição sonora.**

Do total de ocorrências classificadas como “Perturbação do Trabalho e Sossego”, **87.518 ocorrências foram registradas pela PMERJ na cidade do Rio de Janeiro**, representando 43,32% da totalidade dos atendimentos da Polícia Militar para este tipo de ilegalidade em toda Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ou seja, comparando-se o número de queixas de poluição sonora dirigidas pelos cidadãos à PM (87.518) e à SMAC (5.595) no mesmo período, verifica-se que o total de solicitações à Polícia representa mais de 15 vezes do universo de solicitações dirigidas à Prefeitura. Não há evidência maior de que a imensa maioria dos cidadãos não tem esperança alguma de que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente solucione o problema, optando por recorrer à polícia estadual para tratar de um problema tipicamente municipal e ambiental.

Além de corresponder a 20% do total de ocorrências geradas Comando Geral da Polícia Militar, cumpre ressaltar que o número de ocorrências referentes à classificação “Perturbação do Trabalho e Sossego” ocuparam o **primeiro lugar no ranking de solicitações das emergências policiais** em todo o ano de 2012.

Já os dados fornecidos pelo serviço Disque-Denúncia demonstram que as reclamações relacionadas à barulho excessivo ocupam o 3º lugar no ranking de reclamações, perdendo apenas para tráfico de drogas e a violência doméstica. Estima-se que nos últimos 10 anos, o Disque-Denúncia do Rio de Janeiro já recebeu mais de 50 mil reclamações associadas à poluição sonora.

Convenhamos, embora alguns casos de poluição sonora de fato possam ter repercussões criminais, não é razoável transferir para a Polícia Militar o ônus de atender e solucionar dezenas de milhares de casos deste gênero por ano, ocupando o tempo de seus agentes policiais com tarefas para os quais não estão habilitados (a Polícia não faz medições de ruídos) e que deveria ser primariamente objeto de prestação do serviço público municipal específico, destinado à medição e fiscalização das fontes ruidosas.

Certamente, dentre as razões que levam ao número de solicitações dirigidas à Polícia Militar por perturbação do sossego ser quinze vezes superior ao número de chamadas dirigidas à Prefeitura, está a ineficiência e demora notória do serviço municipal prestado pela SMAC.

Quem está sofrendo as consequências da poluição sonora deseja solução tão imediata quanto possível, tão duradoura quanto necessário, e obviamente esta solução não será obtida com a precária estrutura disponibilizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente para tanto.

Diante desse quadro alarmante de reclamações em massa sem respostas eficazes, fica evidente que o ente municipal falha no exercício de seu poder de polícia administrativa de forma mínima e capaz de proteger efetivamente o cidadão dos diversos males causados pela poluição sonora.

Tal omissão administrativa resulta na exacerbação de conflitos entre os cidadãos e repercute até mesmo no Poder Judiciário e no Ministério Público, onde todos os conflitos não solucionados ou desfeitos desaguam.

A judicialização de conflitos decorrentes da emissão de poluição sonora contribui para abarrotar as Delegacias, os Juizados Especiais e até mesmo as Varas Cíveis, com ações judiciais que deveriam ser solucionadas e mediadas pela pronta intervenção e fiscalização do Poder Executivo Municipal, no exercício do poder de polícia administrativo pelo serviço de fiscalização da SMAC. Convém mencionar o dito popular de que “barulho não mata, mas há quem mate por barulho”. Conflitos sem solução resultam em violência e tragédias, todos sabemos.

Não carece de maiores explicações o fato da poluição sonora ocupar atualmente o primeiro lugar no ranking de solicitações das emergências policiais: se a fiscalização do ente municipal não é eficiente, não resta outra alternativa à coletividade senão recorrer ao Serviço de Atendimento de Emergência da Polícia Militar. O resultado é que o já defasado quadro de policiais militares acaba sendo deslocado para desempenhar um serviço que deveria ser atribuição primeira dos agentes ambientais do Município.

Inobstante o serviço de fiscalização sonora pareça figurar como um gênero de menor importância dentro do quadro de problemas ambientais da cidade, foi o tema “Da Proteção Contra Ruídos” que ganhou regulamento próprio na edição do Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 29.881/2008). Por isso, que o ente municipal não utilize como subterfúgio para justificar sua omissão a alegação de que não há meios legais previstos para coibir a poluição sonora. Dentre as penalidades previstas no Decreto municipal, destaque-se:

Art. 14. Verificada a existência de infração, será feita uma advertência e em caso de reincidência serão aplicadas as seguintes penalidades:

I - multas: quando constatada a emissão de som e ruídos acima dos níveis permitidos por esta Lei, podendo ser diárias, a critério da autoridade fiscalizadora;

II - intimação: o infrator será intimado a cessar a emissão de som e ruído ou a adequá-la aos níveis permitidos por esta Lei, no prazo a ser estipulado pela autoridade fiscalizadora, que poderá ser no máximo de trinta dias, prorrogáveis por até mais sessenta dias, quando as fontes geradoras de sons e ruídos forem consideradas, pelo órgão competente,

de difícil substituição ou acondicionamento acústico, desde que sejam tomadas medidas emergenciais para redução do som e ruído emitidos;

III - interdição parcial da atividade: será interditada a fonte produtora de som e/ou ruído quando, após a aplicação de três multas, persistir o fato gerador da intimação até o efetivo cumprimento da mesma;

IV - interdição total da atividade: será interdito temporariamente o estabelecimento, mediante lacre de seus acessos, quando, após a aplicação de três multas e a interdição parcial da atividade, persistir o fato gerador da intimação até o efetivo cumprimento da mesma;

V - apreensão da fonte produtora de som e ruído: poderá ocorrer nos casos em que a intimação, multa e interdição parcial ou total da atividade forem inócuas para fazer cessar o som e/ou ruído;

VI - cassação do Alvará de Licença para Estabelecimento: no caso de descumprimento a interdição administrativa, o estabelecimento poderá ter sua licença de funcionamento cassada.

§ 1º O valor das multas poderá variar o equivalente a R\$200,00 (duzentos reais) e R\$2.000,00 (dois mil reais), segundo a tabela abaixo:

Nível excedente de ruído em relação ao máximo permitido pelo zoneamento

Valor da multa (Reais)

Até dez dBA Duzentos Trezentos

Acima de dez até quinze dBA Quatrocentos

Acima de quinze até vinte dBA Quinhentos

Acima de vinte até vinte e cinco dBA Seiscentos

Acima de vinte e cinco até trinta dBA Setecentos

Acima de trinta até trinta e cinco dBA Setecentos

Acima de trinta e cinco dBA Dois mil

§ 2º O valor da multa poderá ser reduzido em até noventa por cento quando o infrator comparecer ao órgão fiscalizador no prazo máximo de setenta e duas horas após a intimação, comprometer-se a fazer cessar a emissão de som e/ou ruído, ou a adequá-la aos níveis permitidos por esta Lei, e a pagar a multa no prazo estabelecido.

§ 3º Em casos de reincidência, o infrator perderá o direito a redução da multa, prevista nas condições do parágrafo 2º, que será aplicada em dobro ou de acordo com a tabela do parágrafo 1º, o que for de maior valor, respeitado o limite máximo da mesma tabela.

§ 4º As multas serão lavradas em nome do estabelecimento quando o mesmo for legalizado junto ao Município e em nome do responsável ou proprietário quando se tratar de estabelecimentos informais.

§ 5º A devolução da fonte produtora de som apreendida dar-se-á mediante constatação de adequação do mesmo aos níveis permitidos por esta Lei, comprovação do pagamento da multa e cumprimento das demais disposições aplicáveis.

Conclui-se, por fim, que todas as normas existentes se restringirão a uma mera folha de papel se a fiscalização do órgão competente, notadamente a Prefeitura Municipal, continuar a ser tão deficitária, ao ponto de não resultar em benefício algum para o destinatário do serviço público.

Diante desse quadro de ineficiência do Poder Público Municipal, em que a sociedade se vê indefesa por quem deveria primariamente fiscalizar e dar cumprimento às normas relativas à poluição sonora, cabe então ao MINISTÉRIO PÚBLICO adotar as medidas judiciais cabíveis para evitar que essa afronta ao meio ambiente, a saúde da coletividade e ao bem estar social se perpetue indefinidamente.

## **B) DA NOCIVIDADE DA POLUIÇÃO SONORA PARA O MEIO AMBIENTE E PARA A SAÚDE PÚBLICA**

Dentre os inúmeros problemas enfrentados atualmente nas grandes metrópoles, a poluição sonora se apresenta como uma das formas mais preocupantes e cotidianas de perturbação do meio ambiente urbano, com impactos diretos sobre a qualidade de vida e a saúde da população.

Em primeiro lugar, o silêncio deve ser compreendido como um direito de todo cidadão. Não há dúvidas de que a emissão sonora adequada se inclui dentre os pressupostos essenciais ao direito fundamental ao "meio ambiente ecologicamente equilibrado" e à "sadia qualidade de vida", consagrados pelo art. 225, *caput*, da Constituição da República.

Importante consignar que embora a poluição sonora normalmente seja associada a uma questão de menor importância em relação à saúde e à qualidade de vida, ela não se configura como um mero problema de desconforto acústico. Segundo Edis Milaré<sup>5</sup>, “a poluição sonora é hoje um mal que atinge os habitantes das cidades, constituindo ruído capaz de produzir incômodo ao bem-estar ou malefícios à saúde.”

O ruído excessivo possui natureza jurídica de verdadeiro agente poluente. Apesar de suas características peculiares, a poluição sonora pode ser tão nefasta aos seres humanos e ao meio ambiente como qualquer outro tipo de poluição. Ora, se o ser humano percebe o meio ambiente através dos sentidos, é também por meio destes sentidos que a poluição se faz perceber.

Em verdade, a poluição sonora atinge o meio ambiente naquilo que é mais caro e precioso para o indivíduo inserido na estressante rotina das grandes metrópoles: sua tranquilidade, seu bem-estar e sossego familiar. Seus danos, no entanto, não se circunscrevem a um simples aborrecimento: a poluição sonora é reconhecida mundialmente como um fator nocivo ao meio ambiente e à saúde pública, conforme demonstrado em inúmeras pesquisas científicas, e destacado por diversas organizações nacionais e internacionais.

A Organização Mundial de Saúde classifica a poluição sonora como uma das três prioridades ecológicas da próxima década, tendo em vista os inúmeros problemas gerados à saúde e à qualidade de vida da coletividade.

Segundo a organização<sup>6</sup>, os danos causados à saúde humana abarcam não só problemas fisiológicos, como dores de ouvido ou a própria perda da audição, mas também alterações de cunho psicológico, como irritabilidade exagerada, alterações no sono, estresse nervoso e dificuldades de concentração e memorização.

---

<sup>5</sup> MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4. ed. ver. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 352.

<sup>6</sup> Guidelines for Community Noise, editado por Birgitta Berglund, Thomas Lindvall e Dietrich H. Schwela, 1999, Organização Mundial da Saúde.

Além disso, estudos demonstram que o indivíduo submetido de modo recorrente a níveis excessivos de ruído encontra-se suscetível a diversos sintomas secundários, como cefaleia, aumento da pressão arterial e ritmo cardíaco, interrupção do processo digestivo, náuseas e perturbações labirínticas, má irrigação da pele, perda da libido, dentre outros distúrbios de natureza neurológica, cardíaca, circulatória e gástrica<sup>7</sup>.

Vale destacar que muitas dessas alterações no organismo se desenvolvem de modo sorrateiro, sem que a vítima se dê conta que o principal agente nocivo à sua saúde é o ruído excessivo. Por desconhecerem a principal causa da doença, muitas pessoas acabam desorientadas na busca do tratamento adequado, o que torna o problema ainda mais grave. Mesmo assim, a poluição sonora e o estresse auditivo aparecem como a terceira causa de maior incidência de doenças do trabalho no Brasil.

Cumpra mais uma vez registrar que a poluição sonora, uma vez interrompida, não deixa vestígios perceptíveis no meio ambiente como ocorre com a poluição hídrica ou com a poluição do solo. Contudo, a poluição sonora resulta em danos permanentes ao organismo humano. Trata-se, portanto, de forma de poluição que atinge o ser humano diretamente, com consequências por vezes graves.

Talvez por isto, historicamente a poluição sonora foi empregada diversas vezes como método de tortura de prisioneiros, existindo relatos deste gênero desde a China antiga até os contemporâneos campos de confinamento de suspeitos de terrorismo, mantidos por forças de segurança em territórios estrangeiros.

## **II - DO DIREITO**

### **A) DA ILEGALIDADE DA POLUIÇÃO SONORA**

---

<sup>7</sup> SANTOS, Fabiano Pereira dos. Meio ambiente e poluição. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 201, 23 jan. 2004.

Em diversas passagens da Lei Maior, a proteção do meio ambiente foi consagrada, ora enfatizando-se o aspecto obrigacional, dirigido ao Poder Público e à coletividade, ora o aspecto de direito subjetivo dos cidadãos, a serem reclamados em face do Estado. Observe-se:

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.**

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.

No âmbito da legislação federal, a definição legal de conceitos como '*meio ambiente*', '*poluição*' e '*poluidor*' foi consagrada na Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu os ditames da Política Nacional do Meio Ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - **degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;**

III - **poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

**a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;**

**b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;**

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - **poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;**

(...)

No que diz respeito especificamente aos problemas de poluição sonora, a tutela jurídica do meio ambiente e da saúde humana é regulada pela Resolução do CONAMA 001, de 08 de março de 1990, que dispõe:

I - A emissão de ruídos, em decorrência de qualquer atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá, no interesse da saúde, do sossego público, aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos nesta Resolução.

II - **São prejudiciais à saúde e ao sossego público, para os fins do item anterior aos ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela norma NBR 10.152** - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

(...)

V - As entidades e órgãos públicos (federal, estaduais e municipais) competentes, no uso do respectivo poder de política, disporão de acordo com o estabelecido nesta Resolução, sobre a emissão ou proibição da emissão de ruídos produzidos por qualquer meios ou de qualquer espécie, considerando sempre os local, horários e a natureza das atividades emissoras, com vistas a compatibilizar o exercício das atividades com a preservação da saúde e do sossego público.

VI - **Para os efeitos desta Resolução, as medições deverão ser efetuadas de acordo com a NBR 10.151** - Avaliação do Ruído em Áreas Habitadas visando o conforto da comunidade, da ABNT.

Vê-se, portanto, que os limites de ruído devem obrigatoriamente seguir os níveis indicados na norma NBR 10151 da ABNT. Dentre outras disposições, essa norma apresenta uma tabela com níveis permitidos de ruído diurno e noturno – em dB(A) – para os diferentes tipos de ambientes externos. Observe-se:

**Tabela 1 - Nível de critério de avaliação NCA para ambientes externos, em dB(A)**

Tipos de áreas	Diurno	Noturno
----------------	--------	---------

Áreas de sítios e fazendas	40	35
Área estritamente residencial urbana ou de hospitais ou de escolas	50	45
Área mista, predominantemente residencial	55	50
Área mista, com vocação comercial e administrativa	60	55
Área mista, com vocação recreacional, sem corredores de trânsito	65	55
Área predominantemente industrial	70	60

Vale consignar que no arcabouço da legislação pátria, a preocupação com a poluição sonora vem de longa data. Em sua redação original, a Lei das Contravenções Penais, que data de 1941 (Decreto-Lei nº 3.688/1941), já tipificava a perturbação do trabalho ou do sossego alheio como uma contravenção penal referentes à paz pública:

Art. 42. Perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheios:

I – com gritaria ou algazarra;

**II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais;**

**III – abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;**

IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis.

No Estado do Rio de Janeiro, o tema da poluição sonora sempre teve elevada importância. Antes mesmo da consagração do *direito ao silêncio* como uma das manifestações jurídicas mais

relevantes da vida em sociedade, principalmente nos grandes centros urbanos, a Lei Estadual nº 126, de 10 de maio de 1977, já dispunha sobre proibições e penalidades a serem aplicadas para aquelas que descumprissem as normas relativas à proteção da saúde e qualidade de vida contra a poluição sonora. Observe-se:

Art. 1º - **Constitui infração, a ser punida na forma desta Lei, a produção de ruído, como tal entendido o som puro ou mistura de sons, com dois ou mais tons, capaz de prejudicar a saúde, a segurança ou o sossego públicos.**

Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, consideram-se prejudiciais à saúde, à segurança ou ao sossego públicos quaisquer ruídos que:

(...)

Art. 6º - Na ocorrência de repetidas reincidências, poderá a autoridade competente determinar, a seu juízo, a apreensão ou a interdição da fonte produtora do ruído.

(...)

Art. 8º - As sanções indicadas nos artigos anteriores não exoneram o infrator das responsabilidades civis e criminais a que fique sujeito.

Para demonstrar a gravidade que a legislação estadual confere aos danos causados pela poluição sonora, vale mencionar a Lei Estadual nº 4.324/2004, que estabelece diretrizes visando a garantia da saúde auditiva da população carioca. A lei estadual em comento define poluição sonora e exemplifica quais são as mais importantes fontes deste tipo de poluição. Vejamos:

Art. 1º - A saúde auditiva da população do Estado do Rio de Janeiro será garantida através de medidas, programas e políticas de redução do ruído e de combate à poluição sonora, desenvolvidas e aplicadas pelos poderes públicos no âmbito de suas competências.

Art. 2º - Para efeito desta Lei, **considera-se Poluição Sonora a poluição do meio ambiente urbano provocada por ruído excessivo, contínuo e/ou intermitente ou de impacto, capaz de provocar alterações no sistema auditivo com perda da capacidade auditiva total ou parcial, temporária ou permanente, e capaz também de provocar danos extra auditivos:** no campo psíquico, metabólico, cardiovascular, sistema nervoso central e endócrino, tais como aumento dos níveis de

catecolaminas, adrenalina e corticóides, vaso constricção, taquicardia, hipertensão arterial, redução da secreção gástrica, fadiga, irritabilidade, nervosismo, ansiedade, excitabilidade, insônia, devendo ser combatida de todas as maneiras e com o emprego de todos os recursos disponíveis.”

Art. 3º - Para efeito desta Lei, consideram-se as mais importantes fontes de poluição sonora urbana:

I - Os transportes urbanos tais como carros, caminhões, ônibus, vans, Kombis, entre outros veículos automotivos;

II - Os ruídos industriais, principalmente na construção civil, nas indústrias metalúrgicas e siderúrgicas, na indústria naval e nas pedreiras;

III - A coleta de lixo, principalmente no horário noturno;

IV - Os alarmes de garagens e de carros;

V - Os eventos que produzam ruído excessivo, realizados ao ar livre e/ou em recintos fechados, sem a devida proteção acústica;

VI - As torres de refrigeração, exaustão e outros equipamentos mecânicos que gerem ruídos, em restaurantes, padarias, shoppings, supermercados, centros de esportes, postos de gasolina, etc.;

VII - As propagandas feitas em veículos motores, com ruídos excessivos, intermitentes ou contínuos.

Além disso, a referida norma jurídica disciplina quais procedimentos devem ser adotados pelos poderes públicos para garantir a eficácia e o adequado cumprimento da lei. Assim dispõe seu artigo 4º:

Art. 4º - Para atender ao que determina o artigo 1º da presente Lei, deverão ser adotadas as seguintes medidas pelos poderes públicos, no âmbito de suas competências e preservadas suas respectivas autonomias:

I - Estabelecer medidas de planejamento visando à integração entre os diferentes meios de transportes e à otimização das frotas para efetiva diminuição da circulação de ônibus, carros, caminhões e vans;

II - Determinar restrição de velocidade em determinados trechos da malha urbana, podendo incluir a proibição de circulação de veículos em determinadas áreas, assim como restrição de veículos pesados em trechos e horários definidos;

III - Colocação de barreiras acústicas e tratamento especial para pistas nos trechos críticos;

IV - Autorizar a concessão de incentivos fiscais e de prioridade orçamentária aos investimentos em meios de transporte públicos menos barulhentos, como barcas, metrô e trens modernos;

V - Estipular cronograma e normas para substituição progressiva da frota de ônibus, na ocasião de sua renovação legal, que deverá ser padronizada e dotada de sistemas silenciosos;

VI - Fiscalizar o cumprimento do que determinam as Resoluções CONAMA, especialmente a 01/90, a 02/90, a 01/92, a 20/94 e a 272/00, que estabelecem limites para emissão de ruídos em veículos, inclusive nas vistorias periódicas estabelecidas em Leis;

VII - Incentivar indústrias a investirem na substituição de equipamentos e maquinarias por similares comprovadamente mais eficientes e silenciosos;

VIII - As atividades industriais, comerciais, culturais e outras que gerem elevado impacto sonoro deverão ser acompanhadas de estudos de ruídos e de medidas de controle de ruídos, elaborados pelas empresas responsáveis e aprovados pelo órgão competente, que verificará inclusive o obediência ao que estabelece a NBR 10151 e às demais normas da ABNT (Associação Brasileira Normas Técnicas);

IX - Incentivar as pesquisas e o desenvolvimento de tecnologias de máquinas e sistemas menos poluentes e geradores de menor impacto sonoro, que protejam a saúde dos trabalhadores e moradores do entorno de indústrias; e fornecer instruções e alternativas tecnológicas para que as empresas e atividades realizem mudanças para se adequarem ao que dispõe a presente Lei;

X - Através de convênio com os municípios, condicionar o licenciamento de atividades de elevado potencial de poluição sonora, como discotecas, casas de show, centros de convenções, centros de esportes e outras atividades comerciais à comprovação de tratamento acústico eficiente, limitando a emissão de ruídos, determinando medidas mitigadoras do impacto sonoro e evitando a proximidade de áreas exclusivamente residenciais;

XI - Estabelecer normas e medidas que reduzam as emissões sonoras de atividades industriais, da construção civil, das obras públicas e particulares e em outras de elevada emissão sonora;

XII - Fiscalizar e exigir, de acordo com as normas regulamentares em vigor, o uso de equipamentos de proteção acústica dos trabalhadores nas atividades potencialmente produtoras de poluição sonora, como oficinas, fábricas, aeroportos e outras, visando a defesa da saúde auditiva, assim como o cumprimento dos exames médicos ocupacionais.

X - Através de convênio com os municípios, condicionar o licenciamento de atividades de elevado potencial de poluição sonora, como discotecas, casas de show, centros de convenções, centros de esportes e outras atividades comerciais à comprovação de tratamento acústico eficiente, limitando a emissão de ruídos, determinando medidas mitigadoras do impacto sonoro e evitando a proximidade de áreas exclusivamente residenciais;

Já na esfera municipal, a Lei nº 646, de 05 de novembro de 1984, prevê que “o Poder Executivo estabelecerá os níveis máximos de ruído admissíveis para os períodos diurno e noturno, de acordo com o zoneamento existente no Município”. Também não se olvida a lei de prever o direito daquele prejudicado pela emissão ilegal do ruído em solicitar ao órgão competente as providências destinadas a fazer cessar a infração ambiental:

**Art. 2º - Os responsáveis pela produção de sons e ruídos que ultrapassem aqueles níveis admissíveis serão passíveis de punição na forma da lei.**

Art. 3º - Constatada a existência de infração, os respectivos autores serão intimados a corrigir, em prazo determinado, as fontes produtoras de sons e ruídos em conformidade com os limites fixados; desobedecida a intimação, deverão pagar as multas arbitradas, se continuarem em infração, será embargado o funcionamento dessas fontes, procedendo-se à cassação do alvará de funcionamento dos estabelecimentos recalcitrantes, na forma prevista na legislação de fiscalização.

Parágrafo Único - A multa será arbitrada entre os valores de 10 (dez) a 100 (cem) UNIF's, segundo a intensidade da agressão de sons e ruídos ao bem estar da coletividade.

Art. 4º - As sanções aplicadas com base nesta lei não exoneram o infrator da responsabilidade civil ou criminal em que houver incorrido.

**Art. 5º - Qualquer pessoa que se considerar prejudicada por sons e ruídos produzidos em infração a esta lei poderá solicitar ao órgão competente as providências destinadas à sua aplicação.**

Por seu turno, o Código de Posturas da Cidade do Rio de Janeiro (Decreto Municipal nº 29.881, de 18 de setembro de 2008) instituiu em seu Livro II – que trata das posturas referentes à

manutenção da ordem e convivência urbana – o Regulamento n° 2, especificamente voltado para a proteção da coletividade contra a poluição sonora. Observe-se o teor de seus dispositivos:

Art. 1.º Ficam instituídas no Município do Rio de Janeiro as condições físicas de proteção da coletividade contra a poluição sonora, na forma desta Lei.

Art. 2.º Para fins de aplicação da presente Lei, considera-se:

I - período diurno (PD) - o tempo compreendido entre 7 e 22 horas do mesmo dia, exceto os domingos e feriados constantes do calendário oficial do Município, quando este período será entre 8 e 22 horas;

II - período noturno (PN) - o horário complementar ao período diurno, sendo o tempo compreendido entre 22 horas de um dia e 7 horas do dia seguinte. Respeitando a ressalva de domingos e feriados;

III - som - fenômeno físico capaz de produzir a sensação auditiva no homem;

IV - **ruído** - todo som que gera ou possa gerar incomodo;

V - ruído de fundo - todo e qualquer ruído proveniente de uma ou mais fontes sonoras, que esteja sendo captado durante o período de medições e que não seja proveniente da fonte objeto das medições;

VI - decibel (dB) - escala de indicações de nível de pressão sonora;

VII - dB (L) - escala de indicação de nível de pressão sonora relativa à curva de ponderação "A";

VIII - dB (L) - escala de indicação de nível de pressão sonora relativa a curva de ponderação, ao linear;

**IX - poluição sonora - qualquer alteração adversa das características do meio ambiente causada por som ou ruído e que, direta ou indiretamente, seja nociva à saúde, à segurança ou ao bem-estar da coletividade e/ou transgrida as disposições fixadas nesta Lei.**

Art. 3.º **A emissão de sons e ruídos** em decorrência de quaisquer atividades industriais, comerciais, sociais, religiosas ou recreativas, e outros, no Município do Rio de Janeiro, **obedecerá aos padrões, critérios e diretrizes estabelecidos por esta Lei, sem prejuízo da legislação federal e estadual aplicáveis.**

Art. 4.º As atividades deverão obedecer aos níveis máximos de sons e ruídos preconizados pela NBR 10.151, conforme estabelecido na tabela I do Anexo, de acordo com os períodos e as zonas em que se divide o Município.

Art. 5.º O procedimento de medição dos níveis de pressão sonora será executado por profissionais legalmente habilitados na área tecnológica, com a utilização de medidores de nível de pressão sonora de Tipo 1, seguindo o estabelecido na NBR 10.151.

§ 1.º Todos os componentes dos medidores de nível de pressão deverão ser devidamente calibrados, anualmente, pelo INMETRO ou por instituições credenciadas por este.

§ 2.º A medição de sons e ruídos será realizada a partir de um metro e cinquenta centímetros da divisa do imóvel onde se encontra a fonte, respeitando-se o estabelecido pelo caput deste artigo.

§ 3.º O microfone do aparelho medidor de nível de pressão sonora deverá ficar afastado, no mínimo, um metro e cinquenta centímetros de quaisquer obstáculos e um metro e vinte centímetros do solo, bem como guarnecido de tela/filtro de vento, quando necessário, a critério do órgão competente.

Além de estabelecer as diretrizes e parâmetros máximos para emissão de sons e ruídos na cidade, o Regulamento nº 2 do Código de Posturas municipal definiu a competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) para fiscalizar o cumprimento das normas relacionadas à poluição sonora:

Art. 16. Compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) a fiscalização das disposições deste Regulamento.

Parágrafo único. Para dar cumprimento ao disposto nesta Lei, os órgãos municipais competentes poderão promover, além da autuação administrativa, a apreensão, a interdição por lacre, bem como, do estabelecimento, a demolição administrativa e o desmonte de equipamentos.

Diante do exposto, conclui-se que não foi opção aleatória do legislador, desde o nível constitucional até as normas municipais, de prestigiar a preservação do meio ambiente equilibrado como direito fundamental de todos os cidadãos, cabendo ao ente municipal o dever de fiscalizar as emissões de sons e ruídos potencialmente nocivas à saúde e ao bem-estar da coletividade.

## **B) DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ENTE MUNICIPAL**

Em relação à proteção do meio ambiente, a competência administrativa é comum à União, aos Estados, e aos Municípios, eis que a mesma é atribuída, indistinta e cumulativamente, a todos os entes da federação, nos termos dos incisos VI do art. 23 da Constituição Federal. Diante disso, faz-se mister que os entes públicos articulem políticas ambientais, de forma a exercerem sua competência administrativa comum de forma coordenada.

Com relação especificamente ao município, a Carta Magna institui, em seu artigo 182, a competência e responsabilidade do Poder Público Municipal pela execução da política urbana, com o escopo de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Destaque-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Vê-se, portanto, que a Constituição Federal atribui ao ente municipal a competência de exercer o poder de polícia administrativa para ordenar o pleno desenvolvimento social das cidades, tendo, assim, o dever de fiscalização sobre atividades que impactam diretamente o meio ambiente urbano, sempre com o objetivo de assegurar o bem estar e a qualidade de vida da população. Nesse sentido, incumbe ao Município também o poder de polícia ambiental, este bem definido por Paulo Affonso Leme Machado<sup>8</sup>:

“(...) corresponde à atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza”.

---

<sup>8</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.303.

Fica claro, portanto, o poder-dever do Município de fiscalizar e fazer cumprir as normas relativas à preservação do meio ambiente, em especial no que se refere aos assuntos de interesse local, como a poluição sonora.

Na cidade do Rio de Janeiro, a competência para fiscalizar o cumprimento das normas relacionadas à poluição sonora é da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, conforme o já mencionado art. 16 do Regulamento nº 2 do Código de Posturas municipal (Decreto Municipal nº 29.881/2008).

Segundo a SMAC<sup>9</sup>, o limite máximo de ruído permitido é medido na unidade Decibel – dB(A) – e é classificado de acordo com o horário, o período (diurno e noturno), e as áreas de zoneamento do Município. Assim, os níveis legalmente permitidos ora são mais restritivos, ora são mais permissivos.

As vistorias são realizadas por técnicos habilitados que utilizam, para medição dos níveis de decibéis, o equipamento chamado decibelímetro. A medição das emissões sonoras é realizado pelo menos a 1.50m da divisa do local onde se localiza a fonte do ruído ou no próprio recinto onde é percebido o incômodo. De acordo com as informações da Prefeitura Municipal, a SMAC atende os seguintes casos relacionados à poluição sonora:

- Bares e restaurantes com música
- Escolas e agremiações de samba
- Templos de qualquer culto religioso
- Sinaleiras de advertência
- Clubes, oficinas e academias
- Casas de espetáculo
- Criadouros comerciais de animais
- Obras e indústrias
- Ruídos de equipamentos mecânicos (torres de refrigeração, sistema de exaustão mecânica e casas de máquinas).

---

<sup>9</sup> Disponível em <http://portal5.rio.rj.gov.br/web/smac/exibeconteudo?article-id=2812738>.

Para por em prática a execução adequada do serviço de fiscalização sonora, parece evidente que a atuação do Município não deve se restringir a um mero dever programático. Isso porque o cidadão que depende do exercício do poder de polícia do ente municipal para fazer valer seus direitos fundamentais não pode ficar absolutamente a mercê da conveniência e oportunidade da atuação fiscalizatória do Poder Público.

Através de seu poder polícia, o Município tem a competência e o dever de fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras, de forma a impedir que interesses privados contrários ao ordenamento jurídico e as normas básicas de convivência importem na aniquilação de interesses difusos indisponíveis. Não se pode admitir, pois, que terceiros sejam legitimados a sobrepujar arbitrariamente o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente sadio e ao silêncio.

Nesse sentido, vale destacar as lições de Guiomar Theodoro Borges a respeito do poder-dever de fiscalização do Estado:

É oportuno demonstrar que o Estado - compreendido nas diferentes esferas - enquanto ente condutor das políticas que levam à preservação dos recursos ambientais tem o dever de adotar ações que efetivamente assegurem a incolumidade ambiental. Para isso, dispõe de instrumentos de ordem legal que lhe permitem assegurar, inclusive por meios repressivos, condutas daqueles administrados, pessoa física ou jurídica, que se põem a ameaçar ou mesmo degradar os recursos ambientais. Esse é seu dever, do qual resulta responsabilidade.<sup>10</sup>

Portanto, para concretizar a efetiva proteção do meio ambiente e da saúde da coletiva, torna-se imperativo que a estrutura administrativa do Município seja dotada de recursos humanos e equipamentos suficientes para atender a demanda social para medições de ruídos. E isto dentro de um sistema logístico capaz de oferecer aos cidadãos um prazo razoável para ver atuar a resposta administrativa. Caso contrário, o grave problema da poluição sonora irá perdurar indefinidamente.

---

<sup>10</sup> BORGES, Guiomar Theodoro. Responsabilidade do Estado por dano ambiental. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais. Cuiabá. Ano 1, n. 1, jan/jun 2007, p.94/95.

Neste particular, convém lembrar que os serviços públicos devem ser prestados em consonância com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Em especial, o princípio constitucional da eficiência, acrescentado ao artigo 37 da CF, não está sendo minimamente observado.

Di Pietro destaca o aspecto duplo pelo qual o princípio da eficiência pode ser analisado, referente tanto à maneira pela qual atua o agente público quanto à forma pela qual é estruturada a Administração Pública. Sobre o assunto escreve a autora (Direito Administrativo, 2005):

“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.**”

Quando a Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro, segunda maior do país, disponibiliza apenas 7 equipamentos decibelímetros e 14 funcionários habilitados (sem dedicação exclusiva) para prestar o serviço de fiscalização de ruídos para mais de seis milhões de habitantes, sendo este serviço o recordista em número de solicitações ambientais e policiais do público, resta violado não apenas o princípio constitucional da eficiência, mas também o da proporcionalidade ou razoabilidade.

### **III – DA PRESERVAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA**

Como cediço, a política de desenvolvimento urbano encontra matriz constitucional, sendo dever do poder público, em geral, assegurar a proteção, o bem estar e a segurança da população. O que ocorre, todavia, é que por ausência ou insuficiência de medidas concretizadoras, o ente público viola flagrantemente os preceitos e princípios consagrados na Constituição Federal, impedindo a própria aplicabilidade dos seus postulados.

Diante dessa realidade jurídica e social, não resta outra alternativa à sociedade, nesta lide representada pelo Ministério Público, senão pleitear ao Poder Judiciário as providências que deveriam ter sido adotadas espontaneamente pelo Poder Executivo, de ofício, em cumprimento de normas legais e constitucionais, mas simplesmente não foram.

Importante destacar que não esquecemos a premissa maior que deve nortear as decisões judiciais no campo do Direito Administrativo: a impossibilidade de o Judiciário se imiscuir na apreciação dos requisitos de conveniência e oportunidade, sendo vedado ao juiz substituir o Administrador Público no exercício da discricionariedade administrativa.

O Ministério Público, de maneira alguma, pretende adentrar na tarefa da administração ou requerer que o Judiciário o faça. O que se busca aqui é algo muito mais simples, que nem de longe se aproxima da esfera discricionária. Buscamos a tutela necessária para compelir o Poder Público a efetivar as medidas necessárias para concretizar direitos fundamentais como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o bem-estar da coletividade e a sadia qualidade de vida.

Estabelecer quais medidas são cabíveis e adequadas para que a população carioca tenha assegurado seu direito ao silêncio constitui dever discricionário da Administração Pública. Contudo, proteger o meio ambiente é dever legal e constitucional, sobre o qual não há margem para discricionariedade.

Não é possível, por óbvio, admitir que o Poder Público continue prestando um serviço público de maneira ineficiente, sem o interesse real de adotar medidas realmente efetivas para impedir uma lesão continuada ao meio ambiente e à coletividade. Daí surge a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, de modo a combater a inércia estatal e viabilizar a concretização de direitos difusos e individuais homogêneos.

Caso não houvesse a alternativa de pleitear ao Poder Judiciário as providências que deveriam ter sido adotadas espontaneamente pelo Poder Executivo de ofício, estar-se-ia atentando, inclusive, contra o próprio sistema de *checks and balances*, que se apresenta como mecanismo primordial para o desenvolvimento e manutenção de um Estado Democrático de Direito como o nosso, ao nortear a relação de independência e controle recíproco entre os três poderes.

É justamente sob essa motivação que a jurisprudência tem defendido a legitimidade do Poder Judiciário em compelir o ente público a uma postura comissiva, quando este se apresenta omissivo diante das suas competências funcionais, em afronta a direitos constitucionalmente previstos. Nesse sentido, vale destacar o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

#### **ACP. CONTROLE JUDICIAL. POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Trata-se, na origem, de ação civil pública (ACP) em que o MP pleiteia do Estado o fornecimento de equipamento e materiais faltantes para hospital universitário. **A Turma entendeu que os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei.** Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. **A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo.** Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. **Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da**

**pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional.** Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ 16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004. (INFORMATIVO Nº. 404, STJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 25/8/2009), grifou-se.

É inaceitável que a negligência do ente municipal na atividade de medições de ruídos prossiga indefinidamente. É claramente ilícito, mas também imoral, que o meio ambiente da cidade do Rio de Janeiro e a saúde da população carioca permaneçam sendo reiteradamente desrespeitados por terceiros, sem que o Município tome as providências necessárias para fiscalizar eficientemente as fontes produtoras de poluição sonora.

Portanto, não se está diante do núcleo intangível do mérito administrativo, mas sim do próprio cumprimento do princípio da juridicidade (Constituição, legislação infraconstitucional, princípios e regras), que restou malferido.

#### **IV – DO PEDIDO**

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO** requer:

- 1) A **condenação** do réu na 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; disponibilizando ainda equipe e equipamentos suficientes para atendimento e fiscalização **imediate** nos casos considerados emergenciais e

reincidentes, inclusive em horários noturnos, finais de semana e feriados, sob pena de multa em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

- 2) A **condenação** do réu à obrigação de fazer consistente na apresentação de relatório de auditoria independente, que demonstre o atendimento integral da prestação do serviço público de fiscalização e medição de ruídos na forma e com a celeridade constante do pedido nº 1, fixando-se o prazo de um ano após a publicação da sentença para a publicação da citada auditoria, sob pena de multa em valor não inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).
- 3) A citação dos réu, na forma legal, para que conteste tempestivamente o pedido inicial, sob as sanções previstas em lei.
- 4) A condenação dos réu nos ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios que serão revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público – FEMP – criado pela Lei 1.183 de 27 de agosto de 1987.
- 5) Sejam julgados procedentes os pedidos formulados na presente ação civil pública.

Nesta oportunidade, protesta o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, nos termos do artigo 322 do Código de Processo Civil, protesta pela produção de todas as modalidades de prova, em especial pelo depoimento pessoal do réu, prova testemunhal, pericial e documental suplementar.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO** receberá intimações na **1ª PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE DA CAPITAL** sediada na Rua Rodrigo Silva, nº 26, 7º andar, Centro, Rio de Janeiro, na forma legal.

Embora inestimável pela sua natureza, atribui-se a esta causa o valor de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), para o disposto no artigo 258 do Código de Processo Civil.

Rio de Janeiro, 22 de novembro de 2013

**Carlos Frederico Saturnino**  
**Promotor de Justiça**