

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



PROCESSO nº 0406399-21.2013.8.19.0001

A: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

R: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

SENTENÇA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** propôs ação civil pública em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, impugnando o insuficiente serviço público municipal de fiscalização da poluição sonora na cidade do Rio de Janeiro, bem como as consequências advindas da referida omissão administrativa.

De acordo com a narrativa constante da inicial, *“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”*.

Argumenta que, com base nos dados estatísticos do IBGE, a totalidade da população carioca reside em área urbana, tornando-se suscetível a uma poluição sonora mais intensa. Somando-se a isso, a cidade do Rio de Janeiro é o destino turístico mais visitado do país, no entanto não dispõe de estrutura necessária a sua projeção internacional, em especial, serviço público de fiscalização e mediação sonora, causando prejuízo ao meio ambiente urbano, à saúde da coletividade e, ainda, a segurança pública.

Salienta que mais da metade dos serviços solicitados à Central de Atendimento ao Cidadão, nº 1746, diz respeito ao serviço de poluição sonora, cujos efeitos são nocivos à saúde e à qualidade de vida.

Destaca, ainda, que, segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o réu possui 07 equipamentos de medição sonora e 14 técnicos habilitados para atividade de fiscalização neste sentido, constatando-se, destarte, que há um

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



aparelho para atender cada grupo de 903 mil habitantes na vasta extensão territorial da cidade.

Por fim, enfatiza que o prazo estipulado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente para averiguar as reclamações acerca de poluição sonora é de 45 dias, isto porque a referida solicitação é classificada, dentro do atendimento de serviços municipais, com rotineiro, não sendo, portanto, emergencial.

Assim, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO pede: (i) a citação do réu; (ii) a condenação 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 imediata nos casos considerados emergenciais e reincidentes, inclusive em horários noturnos, finais de semana e feriados; (iii) a condenação na 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; (iv) a condenação dos réu nos ônus da sucumbência, inclusive honorários advocatícios que serão revertidos para o Fundo Especial do Ministério Público – FEMP.

Contestação às fls. 149/166, aduzindo a ré, preliminarmente, inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, assevera a inexistência de omissão do poder público, uma vez que atua de maneira planejada, responsável e sustentável para tomar as providências que serão colocadas em práticas, observando as regras da LC 101/00. Informa que a implantação de setores responsáveis exclusivamente por fiscalização e combate à poluição sonora é medida extremamente custosa, havendo necessidade de licitação, cabendo ao réu verificar, em deferência à reserva da administração, quais serviços são prioritários a fim de que possa decidir quanto e em que investir. Conclui o réu, que o Poder Judiciário interfere na Administração Pública em casos excepcionais, ante a nocividade que tal intervenção pode causar ao interesse público. Pugna, por fim, pelo acolhimento das preliminares, extinguindo-se o processo. Alternativamente, em caso de não reconhecimento das preliminares, requer a improcedência dos pedidos, refutando a condenação em honorários advocatícios, por simetria à ACP, nos termos do art. 87 do CDC e do art. 18 da Lei 7347/85.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



Réplica às fls. 173/188.

Instadas em provas, as partes se manifestaram às fls. 194 e 199/200.

Decisão saneadora às fls. 203/204, rejeitando as preliminares e deferindo prova documental.

Alegações finais às fls. 294/304 (autos), sem manifestação do réu, diante da certidão de fl. 305.

É O RELATÓRIO. DECIDO.

De início, registro que as preliminares de inépcia da inicial e impossibilidade jurídica do pedido já foram apreciadas e rejeitadas na decisão de fls. 203/204, a cujos fundamentos ora me reporto.

No mérito, insurge-se o Ministério Público contra a alegada insuficiência/demora no controle administrativo de reclames sobre poluição sonora. Aponta a deficiência da estrutura administrativa existente, que conta com *“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”*. Impugna, outrossim, o prazo de 45 dias úteis, fixado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente para atender as reclamações.

O deslinde da causa pressupõe uma breve digressão sobre a noção de poluição sonora e o poder-dever estatal de implementar mecanismos eficientes para o seu controle e fiscalização.

POLUIÇÃO SONORA

Assim dispõe o art. 3º da Lei 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente:

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

(...)

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**;

Como se vê, também é poluição a atividade que lance, no meio ambiente, **“energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”**. E o som, como cediço, é energia em circulação. Se ultrapassa os limites máximos fixados pelo legislador ordinário ou pela Administração, de modo a prejudicar a **“saúde”** e o **“bem-estar da população”**, transforma-se em poluição, a reclamar, da mesma forma que as demais espécies de degradação ambiental, a intervenção estatal.

PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE **COMPETÊNCIA COMUM E RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA**

Conforme a dicção expressa do art. 225 da CRFB, *“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”*.

No que tange à distribuição de competências, assim dispõe o art. 23, VI da Carta da República:

“Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - **proteger o meio ambiente** e **combater a poluição** em qualquer de suas formas;”

Adotado o **federalismo cooperativo** no tocante à proteção do meio ambiente, não se afigura legítima a postura da pessoa política que procura se eximir de responsabilidade mediante o apontamento da omissão de outro ente da federação. A responsabilidade pela omissão no exercício desse mister constitucional é solidária. Neste particular, afirma LUÍS ROBERTO BARROSO:

“Ao falar em competências comuns, quer a Constituição significar que **determinadas matérias são da responsabilidade tanto da União, como dos Estados e dos Municípios, cabendo a todos eles atuar**. Para os fins que nos interessam neste estudo, cabe observar que se inserem nesta categoria, consoante o elenco do art. 23 da Constituição, as competências de: **Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas** (inciso VI); e Preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII).” (BARROSO, Luís

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



Roberto. A proteção do meio ambiente na constituição brasileira. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 1, n. 1, out./dez. 1992, p. 118-119 – grifo nosso)

Segundo a jurisprudência do STJ, o dever de combater a poluição e obstar a perpetuação de uma infração ambiental incumbe a todos os entes federados, ***“independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo”***. Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DANO AMBIENTAL**. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. **DEVER DE FISCALIZAÇÃO**. OMISSÃO CARACTERIZADA. 1. **Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover medidas protetivas**. Impõe-se **amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo**. 2. O Poder de Polícia Ambiental **pode – e deve – ser exercido por todos os entes da Federação**, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambiental é comum a todos os entes. **Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração**. 3. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, logo responderá pelos danos ambientais causados aquele que tenha contribuído apenas que indiretamente para a ocorrência da lesão. Agravo regimental improvido.” (AgRg no REsp nº 1.417.023/PR, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 25/08/2015 – grifo nosso)

Destarte, exsurge infundada a pretensão municipal de restringir o seu poder-dever de fiscalização e combate à poluição sonora. Não prospera a tentativa de circunscrever sua competência a um certo rol de atividades, como aquele colacionado às fls. 151, ou apenas à poluição sonora relacionada ao “ordenamento urbano” (fls. 153). O combate a todas as formas de poluição sonora observadas no território municipal é uma imposição constitucional.

E, por óbvio, tal combate deve ser implementado de maneira eficiente, conforme exigência constante do art. 37, *caput* da Constituição Federal.

**A ALEGADA INEFICIÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO DA POLUIÇÃO SONORA NO
RIO DE JANEIRO**

O Ministério Público alega que, *“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”*.

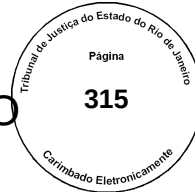
À vista dessas informações, e a partir de uma simples operação aritmética, realizada em cotejo com dados relativos à população carioca, o Parquet afirma haver *“apenas um decibelímetro disponível para atender cada grupo de cerca de 903 mil habitantes”*. E mais: haveria *“apenas um funcionário municipal (sem dedicação exclusiva para esta função) habilitado a prestar o serviço de fiscalização de ruídos para cada 451.500 habitantes ou, pior, apenas um funcionário para cada 86 km² da cidade, espaço urbano quase equivalente ao território total da cidade de Paris”*. E o autor conclui: *“parece pouco e realmente é, sobretudo considerando a vasta extensão territorial do município (doze vezes maior do que Paris)”*.

Os dados apresentados pelo diligente órgão ministerial realmente impressionam, mas não provam mais do que a primeira parte de sua conclusão: *“parece pouco”*. Para se asseverar que *“realmente o é”*, com um grau de segurança e certeza apto a lastrear a intervenção judicial na política pública em questão, seria necessário carrear aos autos parâmetros objetivos de correlação entre número de habitantes, equipamentos e fiscais. Neste particular, não se afigura adequada a concessão ao subjetivismo.

Entretanto, no que tange ao prazo estipulado pelo Município para atendimento das reclamações – 45 dias úteis –, entendo que a argumentação autoral merece acolhida, desta feita sem risco de incorrer em indesejável *intuicionismo*.

É que, nesse ponto, há parâmetros objetivos, fornecidos pelo próprio Município réu, para a aferição da (ir)razoabilidade do prazo estipulado.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



Sabe-se que a fiscalização da poluição sonora é exercida no âmbito de um processo administrativo. Consoante informa a própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente¹, tal processo conta com pelo menos 10 etapas:

- “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.” (fls. 12)

Por óbvio, na condução do processo, além do dever de **eficiência** haurido do art. 37, *caput* da CRFB, a Administração tem a obrigação de assegurar “**a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação**”. Tal imposição constitucional tem aplicação “**no âmbito judicial e administrativo**”, conforme a dicção expressa do art. 5º, inciso LXXVIII da CRFB.

Em geral, a noção de “**razoável**”, por seus contornos difusos e fluidos, constitui uma porta aberta ao subjetivismo. Entretanto, há casos em que a própria Administração, ao estabelecer parâmetros de autovinculação na disciplina de situações análogas, fornece balizas objetivas para o controle jurisdicional. O legislador, muitas vezes, também contribui para a aferição da razoabilidade.

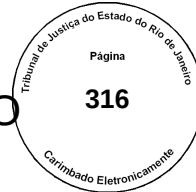
É exatamente o que se tem na espécie.

A análise dos prazos máximos, fixados pelo próprio Município, para a execução de serviços solicitados via Central de Teleatendimento 1746², revela a adoção do **limite de 7 dias**, como regra, para a fiscalização pela Patrulha Ambiental das mais diversas formas de poluição. A título de exemplo, estipula-se um prazo máximo de 7 dias para a “**fiscalização de caça e captura de animais silvestres**”, “**fiscalização de aterro**”, “**fiscalização de construção irregular**”, “**fiscalização de corte de árvore/sacrifício de árvore**”, “**fiscalização de**

¹ Informação disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/fiscalizacao> (cf. fls. 12, *in fine*).

² Informação disponível em: <http://www.1746.rio.gov.br/pages/prazos/prazos.htm> (cf. fls. 11, *in fine*).

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



desmatamento” e *“fiscalização de poluição atmosférica”*, dentre outros serviços ligados à proteção do meio ambiente.

O Município não logrou explicar por que considera tolerável um **prazo de 45 dias** para **iniciar** a apuração da notícia de **poluição sonora**, quando adota o **limite de 7 dias** para atender a uma reclamação ligada à **poluição atmosférica**. Não há razoabilidade ou justificativa plausível para a escala de prioridades eleita pela Administração.

A ilicitude de tal disparidade fica mais evidente a partir do exame da regra constante do **art. 70, § 3º da Lei 9.605/98**, que trata exatamente do **processo administrativo voltado à apuração de infrações ambientais**. Assim dispõe o enunciado legal mencionado:

“§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua **apuração imediata**, mediante **processo administrativo próprio**, **sob pena de co-responsabilidade**.”

Se já é possível questionar a classificação de um **prazo de 7 dias** como *“apuração imediata”*, o que se dirá de um **lapso de 45 dias**?

Não se trata, aqui, de se substituir ao administrador na formulação de uma escala de prioridades. Cuida-se de apontar, a partir de regra legal peremptória e à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade, ambos integrados por critérios e parâmetros objetivos fixados pelo próprio gestor, a **antijuridicidade** da preterição do combate à poluição sonora na escala de prioridades por ele elaborada.

E essa antijuridicidade reside exatamente no desprezo que ainda se reserva, sobretudo nos grandes centros urbanos, ao direito ao silêncio, cuja vulneração todavia se considera um *“mal menor”*. Nesse sentido, o Ministro HERMAN BENJAMIN já teve a oportunidade de pontuar:

“Até hoje, infelizmente, **ainda apequenamos a seriedade da poluição sonora porque entendemos ser um mal menor**. No entanto, são abundantes os estudos técnico-científicos que dão conta dos danos à saúde humana e à tranquilidade pública causados pela poluição sonora.” (REsp nº 1.051.306/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 10/09/2010 – trecho do voto condutor – grifo nosso)

Transcrevo, por oportuno, o seguinte excerto da ementa do julgado:

“(…) A poluição sonora, mesmo em área urbana, mostra-se tão nefasta aos seres humanos e ao meio ambiente como outras atividades que atingem a ‘sadia qualidade de vida’, referida no art. 225, *caput*, da Constituição Federal. 4. O direito ao silêncio é uma das manifestações jurídicas mais atuais da pós-modernidade e da vida em sociedade, inclusive nos grandes centros urbanos. 5. O fato de as cidades, em todo o mundo, serem associadas à ubiquidade de ruídos de toda ordem e de vivermos no país do carnaval e de inumeráveis manifestações musicais não retira de cada brasileiro o direito de descansar e dormir, duas das expressões do direito ao silêncio, que encontram justificativa não apenas ética, mas sobretudo fisiológica. (…)” (REsp nº 1.051.306/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 10/09/2010 – grifo nosso)

Não à toa, a Organização Mundial da Saúde – OMS classifica a poluição sonora como uma das três prioridades ecológicas da próxima década, haja vista a extensa lista de danos causados à saúde e à qualidade de vida da coletividade. Confira-se:

- a) perda da acuidade auditiva, decorrente de exposição prolongada a níveis elevados de ruído, recomendando a OMS que não haja exposição contínua a ruídos superiores a 70 dB;
 - b) interferência com a comunicação oral, estimando a OMS que ruídos com nível superior a 35 dB prejudicam a conversação;
 - c) perturbação do sono, gerando dificuldade para adormecer, interrupções no sono e redução da etapa de sono profundo (REM). Consideram-se efeitos colaterais da perturbação do sono o aumento da fadiga, a depressão do humor, e a redução do desempenho intelectual. A fim de evitar prejuízo ao sono, a OMS recomenda que não haja exposição a ruídos contínuos, acima de 30 dB, nem a ruídos intermitentes superiores a 45 dB;
 - d) efeitos cardiovasculares e fisiológicos, tais como aumento da pressão sanguínea e de frequência cardíaca. A exposição prolongada à poluição sonora pode gerar danos permanentes, como hipertensão. A OMS associa prejuízos cardiovasculares à exposição contínua a ruídos acima da faixa de 65 a 70 dB;
 - e) efeitos sobre o bem-estar mental, gerando ‘stress’, ansiedade, dor de cabeça, e aumento do consumo de tranquilizantes;
 - f) efeitos sobre o desempenho de tarefas, constatando-se que o barulho interfere nos parâmetros cognitivos e motivacionais, prejudica a memória, e influi negativamente sobre a educação de crianças;
 - g) incômodo e desconforto, estimando a OMS que, para o período noturno, um ruído situado entre 45 e 50 dB deve ser considerado como um grave desconforto, e um ruído entre 40 e 45 dB como um incômodo moderado;
 - h) alterações no comportamento social, tais como agressividade e mau humor, podem decorrer do incômodo e do desconforto gerado pela poluição sonora.”
- (Guidelines for Community Noise, editado por Birgitta Berglund, Thomas*

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



Lindvall e Dietrich H. Schwela, 1999, Organização Mundial da Saúde – fls. 300/301)

Portanto, não assiste razão à parte ré quando afirma inexistir “*legislação ou regulamento normativo*” que infirme a razoabilidade do prazo de 45 para atendimento das chamadas. A antijuridicidade desse prazo dilatado, **quase 7 (sete) vezes maior que o observado em relação às demais formas de poluição**, exsurge diretamente dos princípios e regras legais e constitucionais insculpidos no **art. 70, § 3º da Lei 9.605/98** e nos **artigos 5º, inciso LXXVIII, 23, inciso VI, 37, caput e 225, caput da CRFB**, ora aplicados em consonância com as balizas fixadas pela própria Administração para situações absolutamente análogas.

Ademais, ao estender à fiscalização da poluição sonora a mesma prioridade já deferida pela Municipalidade ao combate das demais formas de degradação ambiental, o Poder Judiciário não ofende a liberdade de conformação do administrador nem lhe usurpa função institucional.

SEPARAÇÃO DE PODERES E CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto às alegações de violação ao princípio de equilíbrio e harmonia entre poderes e à margem de escolha do administrador no exercício do poder de polícia, é preciso registrar a revisão doutrinária da classificação estanque e dicotômica entre atos administrativos vinculados e discricionários, com importantes consequências sobre o âmbito do escrutínio judicial em cotejo com a liberdade de conformação do administrador. Para GUSTAVO BINENBOJM:

“a discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolar em um resíduo de legitimidade, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa. Com o incremento da incidência direta dos princípios constitucionais sobre a atividade administrativa e a entrada no Brasil da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, abandona-se a tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário, passando-se a um sistema de graus de vinculação à juridicidade; (...) A constitucionalização do direito ensejou uma incidência direta dos princípios constitucionais sobre os atos administrativos não diretamente vinculados pela lei. Assim, não há espaço decisório da Administração que seja externo ao direito, nem tampouco nenhuma margem decisória totalmente imune à incidência dos princípios constitucionais. Portanto, não é mais correto se

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



falar de uma dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, senão que numa **teoria de graus de vinculação à juridicidade.**” (BINENBOJM, Gustavo. *A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, março/abril/maio, 2008. Disponível na Internet em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-13-MAR%C7O-2007-GUSTAVO-BINENBOJM.PDF>, acesso em 14 de outubro de 2011 – grifo nosso)

Em matéria de proteção ao meio ambiente, à vista da **incidência direta de comandos constitucionais e legais impositivos de deveres estatais**, a jurisprudência dos tribunais pátrios não tem enxergado no princípio da separação dos poderes óbice à implementação judicial daquele mister negligenciado. Assim tem se posicionado o Tribunal de Justiça fluminense:

“1. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM FACE (A) DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO; (B) DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; (C) DA COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE; E (D) DE FOZ ÁGUAS 5 (F.AB. ZONA OESTE S.A.). ALEGA O AUTOR QUE EM MEADOS DE 2009 INSTAUROU INQUÉRITO CIVIL A FIM DE APURAR DENÚNCIA DE POLUIÇÃO HÍDRICA DO RIO VIEGAS, EM SENADOR CAMARÁ, EM RAZÃO DE DESPEJO DE ESGOTO ‘IN NATURA’ POR FALTA DE SANEAMENTO BÁSICO NESTA REGIÃO, PROVOCANDO DANOS AMBIENTAIS E AOS MORADORES DO LOCAL, PRINCIPALMENTE NA ÉPOCA DAS CHUVAS. (...) QUANTO AO MÉRITO, VERIFICO QUE EM PESE O FATO DE O PODER PÚBLICO ALEGAR ESTAR REALIZANDO OBRAS E MEDIDAS PARA A SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS RELATIVOS À COMPLETA DESPOLUIÇÃO DAS MARGENS E DO CURSO DO RIO VIEGAS, VÊ-SE QUE DA INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL PELO MP SÓ FORAM REALIZADAS ATIVIDADES PROTELATÓRIAS. DESTA FORMA **NÃO CABE A MARGEM DE LIBERDADE CONFERIDA AO ADMINISTRADOR QUE SE OMITE DESDE 2008, COM RELAÇÃO AO DIREITO CONSTITUCIONAL A UM MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.** 6. **A INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM CAUSAS DESSA NATUREZA NÃO CONFIGURA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, E SIM DE PROTEÇÃO JUDICIAL A DIREITOS COLETIVOS E DIFUSOS, VISANDO À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VISEM ASSEGURAR A VIDA E O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.** (...)” (0417080-50.2013.8.19.0001 – APELAÇÃO, DES. JUAREZ

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



FOLHES - Julgamento: 24/02/2016 - DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL – grifo nosso)

Não é outro o entendimento predominante no âmbito do STJ:

“SANEAMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DO EXECUTIVO. LEGALIDADE. DEVER-PODER ESTATAL PASSÍVEL DE CONTROLE JUDICIAL.** LEI 11.445/2007 (LEI DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO). CARÊNCIA AFASTADA. 1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública oriunda de lançamento de dejetos em córrego em região onde não fora criada, por omissão do Poder Público, rede de coleta de esgoto. Pediu-se a condenação do Município a urbanizar o local com implantação de coletores e interceptores sanitários no curso d'água, e da Copasa a dotar a rua de sistema de esgotamento sanitário, tudo sob pena de multa. A sentença de procedência foi anulada pelo Tribunal de origem, sob o fundamento de que ao Poder Judiciário não é dado determinar e definir a realização, pelo Executivo, de obras públicas de grande envergadura. 2. **Administração Pública submete-se, nem precisaria dizer, ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo.** Se comprovado tecnicamente ser imprescindível, para a proteção da saúde da população e do ambiente, a realização de obras e atividades, atribui-se ao Ministério Público e a outros colegitimados da Ação Civil Pública o direito de exigir-las judicialmente. 3. No que se refere ao saneamento ambiental, o que se tem hoje no Brasil, ao contrário da situação prevalente até poucos anos atrás, **não mais é a frouxa opção abstrata de agir deixada à Administração Pública, mas verdadeiro dever-poder de caráter ope legis, e não ope judicis.** Daí que o autor de Ação Civil Pública, em tal contexto, não postula que o juiz invente obrigações estatais, escreva ou reescreva, a seu modo, lei que nunca existiu, mas deveria ter existido, ou lei que existe, mas descuidou-se de dispor da matéria como seria, na sua opinião pessoal, de rigor. **Diversamente, pretende-se, e não parece muito, que o Judiciário se recuse a assistir – como se fora instituição fantoche do discurso e da prática jurídicos – deveres legais serem aberta e impunemente descumpridos pelo administrador-destinatário da norma federal, estadual ou municipal.** 4. É reiterada a admissão, pelo STJ, da **responsabilidade civil do Estado por omissão no seu dever de controle e fiscalização, no que se refere às suas obrigações constitucionais e legais**

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



de proteção da saúde pública e do ambiente. Conforme já decidido pela Segunda Turma, no âmbito dos direitos sociais, **‘não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais’** (REsp 1.041.197/MS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.9.2009). Confirmam-se ainda: AgRg no REsp 1.136.549/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 21.6.2010; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2.8.2007; AgRg no Ag 973.577/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19.12.2008. 5. Desaconselhável impedir, *ab initio*, o Poder Judiciário de atuar no dever-poder de fiscalização do cumprimento da lei pelo Estado, desautorizando, assim, o trâmite de demandas propostas que visem à proteção da saúde pública e do ambiente por motivo de atos supostamente omissivos. Precipitada, portanto, a extinção do processo sem julgamento de mérito, com amparo no art. 267, VI, do CPC, quando presentes as condições da ação: legitimidade das partes, interesse processual e pedido juridicamente possível. 6. Recurso Especial provido para anular o acórdão recorrido, determinando-se ao Tribunal de origem que proceda ao julgamento do mérito da demanda.” (REsp nº 1.220.669/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 18/12/2015 – grifo nosso)

Não se cogita, destarte, de ingerência indevida sobre o poder de gestão da Administração.

Note-se que o presente *decisum* apenas estende à fiscalização da poluição sonora, na esteira de regra legal expressa (art. 70, § 3º da Lei 9.605/98), a mesma presteza e diligência já previstas pelo Município para o combate às demais formas de poluição, sem qualquer ingerência sobre as escolhas técnicas de meios para tanto. Se haverá recrutamento de novos fiscais, deslocamento de servidores de outros setores, acumulação de funções, aquisição de novos equipamentos, ... todas essas são 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.

MONITORAMENTO DA OBSERVÂNCIA DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL

Quanto ao monitoramento do fiel cumprimento da decisão judicial, deve-se buscar o meio menos oneroso para a consecução desse mister. Nesse diapasão, a exigência de auditoria independente deve ser avaliada na fase de cumprimento do julgado, à vista de eventuais indícios de impropriedade do relatório apresentado ou inobservância da decisão judicial.

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 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***

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
JUÍZO DE DIREITO DA 13ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA
COMARCA DA CAPITAL



os honorários, também não deve recebê-los” (REsp 1.099.573/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 19.05.2010). Sem honorários advocatícios, portanto.

Intimem-se.

Transitada em julgado, realizem-se as anotações de praxe e, cumpridas as obrigações, dê-se baixa e arquivem-se.

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2016.

MARCELO MARTINS EVARISTO DA SILVA
Juiz de Direito