



COMARCA DE SANTA MARIA
1ª VARA CÍVEL ESPECIALIZADA EM FAZENDA PÚBLICA
Rua Alameda Buenos Aires, 201

Processo nº: 027/1.13.0011027-9 (CNJ:.0021403-31.2013.8.21.0027)
Natureza: Ação Civil Pública
Autor: Ministério Público
Réu: Município de Santa Maria
Juíza Prolatora: Dra. Eloisa Helena Hernandez de Hernandez
Data: 21/05/2014

I – RELATÓRIO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO** ajuizou a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** em face do **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA**, pretendendo a condenação do réu a **a)** realizar fiscalização administrativa, por meio de agentes qualificados e equipamentos adequados, reprimindo a prática de atos de **poluição sonora e de perturbação do sossego público nesta cidade**, devendo adotar as medidas administrativas cabíveis para a apuração da responsabilidade dos causadores da poluição; **b)** manter e divulgar na imprensa local número de telefone a fim de que a comunidade possa noticiar a prática de perturbação do sossego público, em formato de “disque-denúncia”; **c)** divulgar semanalmente o resultado das fiscalizações feitas; e **d)** pagar indenização pelos danos ambientais patrimoniais e extra-patrimoniais difusamente considerados, nos termos do art. 81, § único, I do CDC, e indenizar, genericamente, os cidadãos lesados pelos danos causados em decorrência da perturbação do sossego público, nos termos do art. 95 do CDC.

O Inquérito Civil motivado pelo abaixo-assinado, de 205 moradores de condomínios residenciais, inicialmente com o objetivo inicial de investigar a perturbação do sossego público causada pela produção de ruídos de veículos com som em alto volume ao longo da Av. Presidente



Vargas, concluiu que tal perturbação se estendia em vários polos de aglomeração de pessoas e veículos em período noturno, como na Praça Saturnino de Brito e na Av. Fernando Ferrari. O Município está se omitindo de utilizar seu poder de polícia. Falta efetivação do uso do poder de fiscalizar, pois apenas emite notificações que, não sendo cumpridas, não produzem as consequências esperadas. Embasou o pedido no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da lesividade da poluição sonora e perturbação do sossego público, da responsabilidade do demandado pelo omissão em apurar os ilícitos ambientais e em implementar política pública de defesa do meio ambiente. Requereu a determinação de inversão do ônus da prova e a antecipação dos efeitos da tutela. Instruiu com documentos (fls. 27-365).

Indeferida a liminar (fl. 366).

Citado (fl. 368 verso), o **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA** contestou (fls. 369-375), defendendo a impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo porque **a)** devem ser resguardadas a autonomia e independência do Poder Executivo, não podendo o Judiciário invadir a esfera da discricionariedade da Administração Pública; **b)** não há falar em omissão do Poder Público Municipal ou em ausência de fiscalização, porquanto foram revogadas as autorizações de uso dos trailers e lanches rápidos, foi restringido o horário de funcionamento do Mc Donald's e do Posto Ferrari, e foi fechado o Bar London; **c)** a fiscalização da poluição sonora nas vias públicas é compartilhada com o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Brigada Militar. Juntou documentos (fls. 376-381).

Houve réplica (fls. 382-387).

A tentativa de conciliação resultou inexitosa (fl. 391).



Em audiência realizada no dia 03.04.2014 foram ouvidas 5 testemunhas, ficando o CD que contém a gravação acostado na contracapa do processo (fl. 406). Foram apresentadas razões remissivas.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A pretensão inicial é **parcialmente procedente**.

O Município é responsável pelo controle e fiscalização da poluição sonora nas vias urbanas, conforme arts. 23, VI e 225 da Constituição Federal; arts. 13 e 251 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul; art. 126 do Decreto Estadual nº 23.430/74 e art. 221 da Lei Municipal nº 3.916/1995. Não pode o Município se eximir desse dever lhe imposto pela legislação constitucional e infraconstitucional, principalmente em situações como a noticiada nestes autos, em que foi solicitada a sua intervenção diversas vezes pelos moradores dos locais (Av. Presidente Vargas, entre as ruas Duque de Caxias e Floriano Peixoto; Av. Fernando Ferrari, no trecho entre o Monet Plaza Shopping e as ruas Tamanday, José Mariano da Rocha e Travessa Cassel; e entorno da Praça Saturnino de Brito).

Quando há omissão específica do Estado (sentido lato) em relação aos serviços públicos que lhe competem, o regime de responsabilidade é o **objetivo**, incidindo a **teoria da falta do serviço**, diante da falha no dever legal e constitucional de garantir o equilíbrio do meio ambiente e níveis toleráveis de poluição sonora aos habitantes de Santa Maria.

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRESCRIÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. MUNICÍPIO. OMISSÃO ESPECÍFICA. POLUIÇÃO SONORA. PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO. [...] Contudo, deve ser analisado se a omissão foi específica ou genérica. Em caso de omissão específica, ou seja, quando há o dever individualizado de agir, como na espécie, vale a regra constitucional. Caso concreto em que a perturbação do sossego e a



poluição sonora da região foi alertada diversas vezes à administração municipal, inclusive sendo objeto de ação civil pública, mas mesmo assim o Município manteve-se inerte. Dano morais caracterizados. [...] PRELIMINARES REJEITADAS. APELO PROVIDO. (70038381836, TJRS, em 27.04.2011) (grifei)

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. QUEDA EM BUEIRO INSTALADO VIA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA E CORSAN. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ARTIGO 37, §6º, DA CF. AUSÊNCIA DE FORÇA MAIOR/CASO FORTUITO. SERVIÇO DEFEITUOSO PRESTADO PELA CONCESSIONÁRIA E AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. INDENIZAÇÕES MANTIDAS. CONSECUTÓRIOS LEGAIS. FIXAÇÃO DE ACORDO COM AS SÚMULAS 54 E 362 DO STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ARTIGO 20 DO CPC. 1. Conforme vem entendendo esta Corte e o Supremo Tribunal Federal, quando há uma **omissão específica do Estado, ou seja, quando a falta de agir do ente público é causa direta e imediata de um dano, há **responsabilidade objetiva**, com escudo na Teoria do Risco Administrativo e no art. 37, § 6º da Constituição Federal. [...] (Apelação Cível Nº 70059177352, TJ/RS, Em 14/05/2014).**

A poluição sonora está definida no art. 3º, inciso III, da Lei nº 6.938/81 como 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.

Prevê a Constituição Federal que é “**competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**” (art. 23, inciso VI) e que “**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**” (art. 225). Ainda, a CF determina que as condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, à obrigação de reparar o dano (§ 3º do art. 225).



Da mesma forma, a Constituição Estadual dispõe sobre a competência do Município de “**exercer o poder de polícia administrativa** nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí inclusas a vigilância e a fiscalização sanitárias, **e proteção ao meio ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade**, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais” (art. 13, inciso I).

O art. 21 do Código de Posturas do Município de Santa Maria (LC Municipal nº 03/2002) prevê:

Art. 21. É proibido perturbar o bem-estar público ou particular com sons ou ruídos de qualquer natureza, produzidos por qualquer forma, que ultrapassem os níveis permitidos para as diferentes zonas e horários.

§ 1º - É considerada zona sensível à ruído ou zona de silêncio aquela que, para atingir seus propósitos, necessita que lhe seja assegurado um silêncio excepcional. Define-se como zona de silêncio a faixa determinada pelo raio de 200 (duzentos) metros de distância de hospitais, asilos, escolas, bibliotecas, postos de saúde ou similares;

§ 2º - As questões condominiais reger-se-ão pelas Convenções próprias do Condomínio, desde que não contrariem este Código.

Pelo que se constata do conjunto probatório, o serviço municipal de fiscalização e punição do agressores do sossego público, há muito tempo, não é satisfatório. Apesar de ter demonstrado interesse e atuado positivamente em algumas situações pontuais, como no caso da Av. Presidente Vargas, onde os maiores problemas foram solucionados eficazmente, tendo sido afastados os focos principais que eram os trailers (conforme relatos das testemunhas inquiridas), o fato é que a perturbação continua pipocando em vários locais da cidade.

Há poluição sonora por barulho veicular, som automotivo alto, gritaria de pessoas, motos com cano de descarga irregular, “pegas/rachas”, sem que o Município exerça fiscalização eficiente a fim de minorar os prejuízos dos moradores.



A situação abaixo ainda persiste.

[...]

Automóveis com som em alto volume transitam livremente pela avenida no horário de sossego noturno. Alguns com baterias de alto-falante nos porta malas, produzem agressão sonora na madrugada. Mais agressivo ainda é o barulho de algumas motos, certamente sem o abafador interno dos canos de descarga.

O mesmo raciocínio se aplica à situação da **Av. Fernando Ferrari, no trecho entre o Monet Plaza Shopping e as ruas Tamanday, José Mariano da Rocha e Travessa Cassel; e da Praça Saturnino de Brito**, em que moradores também encaminharam abaixo-assinados (fls. 293-300 e 301-306) ao Ministério Público, narrando a situação de perturbação do sossego. Em síntese:

Av. Fernando Ferrari: comercialização descontrolada de bebidas; aglomeração de pessoas e veículos; conjunto de situações de risco e de perturbação do sossego até a madrugada; o local foi palco de brigas, disputas, rachas e outros tipos de desordens; pessoas fazendo as necessidades fisiológicas nas entradas dos prédios, conforme comprovam: CD-R (fl. 271) contendo gravações de áudio e vídeo, demonstrando a poluição sonora na Avenida; Denúncia (fls. 273-274 – 19.11.2012): “Comunico que nas imediações do Posto Ferrari, nos fins de semana há aglomerações de populares com música alta e consumo de bebidas alcoólicas, perturbando o sossego dos moradores e prejudicando o fluxo de veículos na avenida Fernando Ferrari. Como não há respeito à faixa amarela para estacionar, basta que a prefeitura proceda à fiscalização para inibir a baderna.”; Abaixo-assinado (fls. 293-300) dos moradores da localidade, contendo aproximadamente 185 assinaturas;

Praça Saturnino de Brito: perturbação do sossego causada pelo estabelecimento “Ballare”, em razão do altíssimo som que vem de dentro e do entorno da boate; barulho dos frequentadores e veículos que



trafegam na região; pessoas conversando e ouvindo música alta em seus veículos durante a madrugada; portas e garagens servindo como “*mictórios a céu aberto*”. Comprovam tais fatos: o abaixo-assinado (fls. 301-306) dos moradores do entorno da Praça, com aproximadamente 148 assinaturas; o relatório da medição de pressão sonora (fls. 307-314) realizada em apartamentos da Rua Dr. Bozano, próximos à boate *Ballare*, demonstrando que o nível de pressão sonora estava acima do Nível Critério de Avaliação (NCA) em todos os cômodos em que foi feito o teste, concluindo que:

“[...] os níveis de pressão sonora não atendem a legislação vigente, uma vez que a Resolução nº 001 do CONAMA, (Conselho Nacional do Meio Ambiente), datada de 08 de março de 1987, considera que as emissões de ruído acima dos níveis considerados aceitáveis pela NBR são prejudiciais à saúde humana e ao sossego público, causando deterioração da qualidade de vida [...]”

A poluição sonora dessas áreas é **fato público e notório**, e comprovado pela prova carreada aos autos. Após a instauração do inquérito civil a situação foi alterada e até minorada, mas ainda é carente da presença ativa da atividade sancionatória administrativa.

A poluição sonora está entre os maiores problemas ambientais dos grandes centros urbanos, pois causa gravíssimos efeitos à qualidade de vida e à saúde, podendo gerar tanto reações físicas quanto psicológicas nos que a ela estiverem submetidos. No caso dos autos, foram ultrapassados todos os **limites aceitáveis de poluição sonora**, restando comprovadas a ocorrência de **dano ambiental** e a necessidade de atuação específica do Ente Municipal para reprimir as práticas que ensejaram essa grave situação.

A **responsabilidade do Município é irrefutável**, tendo em vista que, mesmo diante de diversas solicitações dos moradores para que atuasse, o Ente Público se omitiu, não tomando as providências satisfatórias. A ineficiência das atuação é escancarada na maioria dos casos.



Ao que veio aos autos, segundo o relato das testemunhas, apenas as medidas relacionadas à Av Presidente Vargas surtiram o efeito esperado *sendo que, tais providências somente surgiram após incessante cobrança do Ministério Público*, que promoveu diversas reuniões com representantes da Prefeitura Municipal de Santa Maria, na busca por soluções ao grave problema que lhe foi apresentado.

A alegação de intromissão do Poder Judiciário é afastada porque está atuando amparado no inciso XXXV, art. 5º, da Constituição Federal, simplesmente para garantir direito fundamental que está ameaçado ou lesionado diante da omissão sem causa da Administração Pública.

O Município é o Ente Público que mais próximo se encontra dos cidadãos, então é evidente que os maiores conflitos existentes na comunidade deverão ser por ele solucionados. Além da fiscalização e punição compete ao ente municipal promover campanhas de educação visando adequar certas condutas individuais ao interesse público.

Considerando os fatos narrados, a dimensão do problema e os elementos que vieram ao processo, não restam dúvidas quanto à omissão do Município em fiscalizar e garantir o meio ambiente equilibrado na cidade. O **nexo de causalidade** entre a falta do serviço e os danos causados é cristalina, de modo a caracterizar a responsabilidade do ente público.

Presentes os requisitos para a configuração do dever de indenizar: **comprovação da conduta omissiva do ente público (falta do serviço), comprovação dos danos, e o nexo de causalidade entre a omissão e os danos suportados individualmente pelos moradores e também em favor dos direitos difusos.**



O número de assinaturas nos abaixo-assinados reflete, por si só, a insatisfação dos moradores, pois, desiludidos com a postura do Município, mobilizaram-se na tentativa de garantir uma melhor qualidade de vida. Ao todo são **aproximadamente 493 assinaturas**, que permitem a conclusão de que os danos foram significativos, o incômodo causado pelas atividades poluidoras atingiu um número expressivo de pessoas.

Arbitro a indenização pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais difusamente considerados no valor de R\$200.000,00, nos termos do art. 81, § único, I do CDC, a serem recolhidos pelo Município ao Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA -, instituído pela Lei Municipal nº 4.171/98.

Tal Fundo financia ações de meio ambiente definidas como prioritárias pelo Conselho de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA -, o qual, por seu turno, reúne membros tanto do Poder Público quanto da sociedade civil. **Essa indenização servirá para custear as ações definidas pelo Conselho como prioritárias para combater a poluição sonora (dano ambiental) na cidade, tais como operações de fiscalização; compra de material; aparelhamento das equipes de fiscais, etc...., logo, o numerário será utilizado em prol da população lesada.**

Sem dúvida que durante longo período os moradores da Av. Presidente Vargas, entre as ruas Duque de Caxias e Floriano Peixoto; Av. Fernando Ferrari, no trecho entre o Monet Plaza Shopping e as ruas Tamanday, José Mariano da Rocha e Travessa Cassel; e entorno da Praça Saturnino de Brito sofreram incômodos nas noites e madrugadas onde as aglomerações de pessoas, causando poluição sonora e perturbação do sossego público. Note-se que a perturbação em alguns desses pontos continuam inalterados. Esses danos



são passíveis de indenizações.

Tendo em vista que não é possível, neste momento, quantificar danos individuais, tal análise tem de ser relegada para futura fase de liquidações individuais, nas quais potenciais morados especialmente atingidos pelo descaso do poder público poderão comprovar os danos suportados. *Fixa-se, agora, a certeza da responsabilidade do Município em reparar eventuais danos individuais, embora impossível a sua quantificação exata desde já.*

O pedido item “f.3” da exordial (“*divulgar semanalmente o resultado das fiscalizações feitas, bem como as providências adotadas, remetendo cópia a todos os veículos de comunicação social locais – emissoras de rádio e jornais - e ao Ministério Público, assim como coloque o relatório em local previamente informado e acessível a qualquer do público*”) não prospera porque resultaria em ônus financeiro exagerado ao Município, bastando apenas, para fins de controle e efetividade da condenação ora imposta, que o Ente Público elabore **os relatórios das fiscalizações e os mantenha à disposição dos interessados**. Também descabe determinar ao réu que remeta relatórios ao Ministério Público, porquanto inexistente subordinação entre ambos. O Município fiscalizará a poluição sonora/perturbação do sossego público e o Ministério Público, no cumprimento de seu dever institucional, fiscalizará o próprio Município, podendo requisitar os relatórios e documentos que julgar necessários.

III – DISPOSITIVO

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** para condenar o **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA** a **a)** realizar fiscalização administrativa, por meio de agentes devidamente qualificados e equipamentos adequados, e



reprimir a prática de atos de poluição sonora/perturbação do sossego público nesta cidade, devendo adotar as medidas administrativas cabíveis para a apuração da responsabilidade dos causadores da poluição, lavratura de auto de infração, imposição de sanção administrativa e encaminhamento à autoridade policial de notícia de eventuais infrações penais para a persecução penal; **b)** manter e divulgar na imprensa local (emissoras de rádio e jornais) número de telefone a fim de que a comunidade possa noticiar a prática de perturbação do sossego público/poluição sonora aos agentes municipais incumbidos da fiscalização, serviço que deverá funcionar em formato de “disque-denúncia”, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana; **c)** providenciar relatórios com os resultados das fiscalizações feitas e as providências adotadas, devendo mantê-los à disposição de eventuais interessados; **d)** pagar indenização pelos danos ambientais patrimoniais e extrapatrimoniais difusamente considerados, fixada em R\$200.000,00, devidamente corrigida pelo IGP-M e com incidência de juros de 1% ao mês a contar da publicação desta decisão, a ser revertida para o Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA, instituído pela Lei Municipal nº 4.171/98; e **d)** indenizar os cidadãos lesados pelos danos morais causados em decorrência da poluição sonora na Av. Presidente Vargas, entre as ruas Duque de Caxias e Floriano Peixoto; Av. Fernando Ferrari, no trecho entre o Monet Plaza Shopping e as ruas Tamanday, José Mariano da Rocha e Travessa Cassel; e entorno da Praça Saturnino de Brito, no período de 2011 a 2013. A efetiva comprovação de eventuais danos individuais e a sua quantificação deverão ser apuradas em liquidações individuais por artigo (art.475,E do CPC).

A sucumbência do Ministério Público é mínima. O Município é isento de custas (art. 11 do Regimento de Custas, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.471/2010) e deixo de condená-lo em honorários advocatícios, porque incabíveis (art. 128, § 5º, II, a, da Constituição Federal)



Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Recebo, desde já, eventuais apelações **tempestivamente** interpostas, sem que isso signifique “delegação de Juízo de admissibilidade”. Não está presente a hipótese do §1º do art.518 do CPC. O prazo de interposição será conferido pelo servidor, utilizando a ferramenta disponibilizada na intranet pela Corregedoria-Geral da Justiça, e o efeito será **devolutivo e suspensivo** (artigo 520, *caput*, do CPC). O serviço cartorário diligenciará os demais atos (*contrarrazões, preparo, intimação do MP*) até remessa à superior instância. A formalidade estabelecida pelo CPC se mostra sem respaldo na prática da condução célere processual acarretando morosidade sem causa.

Não havendo recurso voluntário, remetam-se os autos ao TJRS para fins de reexame necessário (art. 475, I, do CPC).

Santa Maria, 21 de maio de 2014.

Eloisa Helena Hernandez de Hernandez,
Juíza de Direito