

Apelação Cível n. 0002090-53.2013.8.24.0075, de Tubarão  
Relator: Desembargador Ronei Danielli

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FISCALIZAÇÃO DE "CARROS DE SOM" QUE TRAFEGAM PELA CIDADE VEICULANDO INFORMES PUBLICITÁRIOS. EMISSÃO DE RUÍDOS ACIMA DOS PADRÕES REGULAMENTARES. POLUIÇÃO SONORA E PERTURBAÇÃO AO SOSSEGO. PODER PÚBLICO LOCAL QUE ADOTOU DIVERSAS MEDIDAS DE NATUREZA EDUCATIVA, REPRESSIVA E REGULATÓRIA SOBRE A MATÉRIA. OMISSÃO OU ATUAÇÃO MANIFESTAMENTE DEFICIENTE NÃO COMPROVADAS. ENTES PARTICULARES QUE SÃO OS RESPONSÁVEIS DIRETOS E IMEDIATOS PELOS DANOS. NÃO CABIMENTO DA CONDENAÇÃO DA MUNICIPALIDADE, DIANTE DA NATUREZA SUBSIDIÁRIA DE SUA RESPONSABILIDADE NO CASO DE OMISSÃO FISCALIZATÓRIA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0002090-53.2013.8.24.0075, da comarca de Tubarão Vara da F. Púb. E. Fisc. A. do Trab. e Reg. Púb. em que é Apelante Município de Tubarão e Apelado Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

A Terceira Câmara de Direito Público decidiu, por votação unânime, conhecer do recurso e dar-lhe provimento. Custas legais.

O julgamento, realizado nesta data, foi presidido pelo Exmo. Sr. Des. Jaime Ramos, e dele participaram os Exmos. Srs. Des. Ricardo Roesler e Des. Júlio César Knoll.

Florianópolis, 22 de outubro de 2019.

Desembargador Ronei Danielli  
Relator

## RELATÓRIO

O Ministério Público de Santa Catarina ajuizou, perante a Vara da Fazenda Pública da comarca de Tubarão, ação civil pública em face do Município de Tubarão, requerendo que o réu regulamente e execute as atividades de fiscalização quanto à circulação de veículos com sonorização publicitária na cidade de Tubarão.

Narrou que o Poder Público não acompanha e controla de forma adequada os diversos "carros de som" que realizam publicidade comercial na circunscrição do Município, em descumprimento ao disposto na legislação local e federal sobre o tema.

Relatou que desde 2003 o Órgão Ministerial tenta solucionar a controvérsia por meio de audiências com o Poder Executivo no inquérito civil público originário da presente ação, contudo, sem desfecho efetivo.

Dissertou que a Administração tem o dever de fiscalizar e normatizar as atividades de emissão de ruídos, especialmente pelo prejuízo ao meio ambiente, à ordem urbana e ao sossego dos moradores.

Requeru, ao final, a condenação do réu em obrigações de fazer, como a aquisição de aparelhos "decibelímetros" para fiscalização, a promoção de campanhas publicitárias de conscientização e a realização de ações preventivas e repressivas nos veículos com equipamentos de sonorização.

Em contestação, o Município de Tubarão alegou o cumprimento regular de seus deveres de controle e gestão de ruídos urbanos, haja vista que, consoante a documentação do inquérito civil público, estariam sendo realizadas atividades fiscalizatórias regulares, bem como houve o cadastramento dos "carros de som" aptos a trafegarem.

Noticiou a existência de legislação local sobre poluição sonora, razão pela qual inexistiria omissão lesiva do ente estatal em suas obrigações, sendo desnecessária a intervenção do judiciário na espécie.

Apresentada réplica, foi designada audiência de conciliação, ocasião em que determinada a suspensão do feito por 4 (quatro) meses para eventual formulação de termo de ajustamento de conduta.

Ofertada manifestação do Ministério Público destacando a inviabilidade de acordo, o feito foi julgado de forma antecipada.

Na sentença, proferida em 10.09.2018, o magistrado Paulo da Silva Filho julgou procedentes os pedidos iniciais, condenando o réu na obrigação de fazer consistente na *"fiscalização da atividade de veiculação de propaganda por meios sonoros (fixos ou móveis), em especial explorador por carro de som, bem como na aplicação da respectiva punição administrativa decorrentes das infrações que vierem a ser constatadas no âmbito de seu território, em cumprimento integral das disposições legais que disciplinam a questão, sob pena de astreintes no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para o caso de se constatar o descumprimento das referidas obrigações, nos termos do art. 537 do Código de Processo Civil, limitada a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) (fls. 332/342).*

Inconformado, o Município de Tubarão interpôs recurso de apelação, revisitando as teses lançadas na peça defensiva e aduzindo a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário nas atividades de poder de polícia da Administração, de cariz pretensamente discricionária.

Foram acostadas contrarrazões.

Lavrou parecer pela Doutra Procuradoria-Geral de Justiça o Exmo. Sr. Dr. Sandro José Neis, opinando pelo conhecimento e desprovemento do recurso.

Autos conclusos em 19.06.2019.

Esse é o relatório.

VOTO

Trata-se de apelação cível interposta pelo Município de Tubarão da

sentença proferida pelo MM. Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública da comarca de Tubarão que, na ação civil pública intentada pelo Ministério Público de Santa Catarina, julgou procedentes os pedidos iniciais, determinando ao réu a adoção de medidas fiscalizatórias e repressivas no controle de ruídos de veículos de publicidade com sonorização que circulam pela localidade.

Inicialmente, destaco que a leitura dos autos demonstra que a implementação e fiscalização das regras de controle quanto aos "carros de som" com propaganda comercial circulantes pelo Município de Tubarão é matéria de difícil solução imediata, envolvendo uma série de envolvidos.

Nesse ponto, relembra-se que a produção excessiva de ruídos com a circulação dos "carros de som" interfere de forma considerável na rotina urbana e caracteriza-se como poluição ambiental de natureza sonora, conforme disposto nos incisos II e III do art. 3º da Política Nacional do Meio Ambiente, *in verbis*:

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; (sem grifo no original).

Conforme a doutrina de Luis Paulo Sirvinskas, "*poluição sonora é a emissão de sons ou ruídos desagradáveis que, ultrapassados os níveis legais e de maneira continuada, pode causar, em determinado espaço de tempo, prejuízo à saúde humana e ao bem estar da comunidade, como dos animais*" (SIRVINSKAS, Luis Paulo. Manual de Direito Ambiental. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 830).

No caso concreto, adianto, merece reforma a sentença, julgando-se

improcedentes os pedidos iniciais.

A análise detida dos documentos que instruem o inquérito civil público e a ação dele originada demonstra que o Município de Tubarão realizou e adotou diversas medidas de natureza regulamentar, preventiva e repressiva quanto ao combate à poluição sonora causada pelos denominados "carros de som" circulantes na cidade, não se afigurando adequada a responsabilização tão somente do Poder Público pelas relatadas infrações ao meio ambiente.

Para tanto, traço breve histórico acerca das ações tomadas pela Administração Municipal.

Inicialmente, em outubro de 2003, mesmo ano de instauração do inquérito civil público, o Departamento Municipal de Meio Ambiente noticiou a realização de atividades fiscalizatórias, oportunidades nas quais foram identificados e notificadas pelo menos 3 (três) veículos e/ou empreendimentos comerciais com emissão de sons acima do máximo permitido, sendo que um deles passou a operar de forma regular após notificação (fls. 47/50 e 69).

Além disso, o Município realizou cadastro dos comerciantes que usam serviços de sonorização, com apresentação do regulamento local sobre o tema (fls. 77/95).

Nada obstante, em março e junho de 2009 e maio de 2010 houve atuações de natureza educativa e repressiva realizadas pelo departamento do meio ambiente, polícia militar e fiscais de obras e posturas, quando foram abordados proprietários de estabelecimentos comerciais, além de haver a identificação dos veículos em situação irregular (fls. 140 e 153/170).

No ano de 2011, a Fundação Municipal do Meio Ambiente produziu extenso relatório sobre a situação dos ruídos produzidos pelos estabelecimentos comerciais e "carros de som", noticiando as situações regulares e irregulares, havendo ainda a identificação precisa dos períodos com emissão dentro dos parâmetros regulamentares, bem como ods momentos de barulho excessivo (fls.

213/239).

Em 2012, nova ação envolvendo guardas de trânsito e fiscais ambientais resultou em outro extenso relato de situações dentro e fora da legalidade quanto ao apurado (fls. 246/262).

Por derradeiro, em 2013, junto à contestação do demandado foi juntado relatório pormenorizado emitido pelo órgão de proteção ambiental, apontado os procedimentos adotados, as empresas até então cadastradas e as autorizações e autos de infração já emitidos sobre os veículos com sonorização publicitária na localidade (fls. 284/305).

Dessas relatos, destaca-se a narrativa das dificuldades enfrentadas pela Administração no controle dos "carros de som":

As fiscalizações continuam a ser realizadas de forma esporádica, porém o controle é difícil, uma vez que é comum veículos de municípios vizinhos também circularem por aqui realizando esta atividade, além da alta rotatividade de pessoas, não autorizadas, que realizam a atividade temporariamente. Além disso, mesmo aqueles que possuem as autorizações para execução da atividade, mesmo cientes das restrições, algumas vezes são pilhados desobedecendo as normas.

Outro agravante, é que os carros de som circulam, via de regra, nas áreas centrais e de acordo com a legislação, as restrições aos espaços onde poderia ser realizados as atividades são muito amplas, e segundo os proprietários dos carros de som inviabilizaria a atividade.

Entende-se assim que o problema para se controlar a poluição sonora causada pelos carros de som é complexo e a solução plausível seria a proibição da atividade. (fls. 284/285 - sem grifo no original).

Diante do exposto, observa-se que apesar de não conseguir vedar terminantemente as práticas comerciais irregulares com uso de sonorização em veículos – pois ainda há notícias de veículos circulando de forma irregular – dentro da sua realidade orçamentária e administrativa (como número de servidores e estrutura especializada) os órgãos públicos de Tubarão vem tomando medidas permanentes para combater os casos abusivos.

Observa-se também que o Município editou o Decreto n. 2.719/2010, estabelecendo conceitos, possibilidades de autorização e padrões máximos e mínimos de emissão de som pelos estabelecimentos comerciais e

industriais da cidade, em mais uma demonstração de sua atuação efetiva e propositiva.

Nesse aspecto, não descuidando do dever de proteção e garantia ao ambiente ecologicamente equilibrado, deve-se ponderar a existência de outras demandas mais urgentes a serem solucionadas pela municipalidade, inclusive na seara ambiental, razão pela qual a obrigação de fazer determinada pela sentença encontra-se próxima da esfera do "máximo desejável" na esfera fiscalizatória.

A existência de rotina de fiscalização própria, cadastro permanente com autorizações para os interessados e aplicação de multa a diversos infratores, conforme o extenso relato da fundação do meio ambiente apresentado em 2013 (fls. 284/3085), demonstra, inequivocamente, atuação consistente e dentro dos padrões administrativos por parte do Município réu.

Para mais, deve-se ter em conta que os danos ambientais e à coletividade relatados tem como causadores **agentes particulares identificáveis e reconhecidos**, os quais, contudo, sequer fizeram parte da ação civil pública, tendo o Município restado como único demandado e somente pela sua suposta omissão, a qual, como visto, não se mostrou tão gravosa.

Outrossim, merecem atenção as particularidades da atividade fiscalizatória exigidas do poder público no caso em comento: afigura-se razoavelmente complexo que agentes públicos diligenciem por todas as localidades da cidade em busca dos "carros de som" irregulares, os quais podem vir de municípios vizinhos (como anotado pela Fundação do Meio Ambiente) e circular apenas em momentos esporádicos, de forma furtiva e em ruas e bairros afastados, dificultando sobremaneira o almejado controle total da atividade.

A exigência de tamanha atenção e rigor do Município com a gestão de ruídos, com a alocação de recursos financeiros e humanos, aproxima-se dos limites da teoria da reserva do possível, haja vista a necessária contraposição

dessas ações com outros interesses e demandas mais essenciais a serem atendidos prioritariamente pelo Poder Público.

Nessa ordem de ideias, a **responsabilização do ente público**, com a aplicação de multa em caso de descumprimento da ordem de fiscalizar (como determinado pela sentença), **pode ocasionar-lhe passivos financeiros e, ao mesmo tempo, isentar de culpa os reais infratores das normas de controle de ruídos.**

Não fosse isso, cumpre destacar que a proteção do meio ambiente é dever de toda coletividade e não apenas dos entes públicos, os quais devem ser responsabilizados apenas de forma subsidiária na execução de demandas ambientais, acaso comprovada a omissão nos seus deveres, o que não ocorreu no caso em tela.

Dissertando sobre a denominada execução subsidiária na obrigação solidária de reparação do meio ambiente, bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça no Agravo Interno no Recurso Especial n. 1326903/DF, rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24.04.2018:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES.

**1. A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva.** Precedentes.

2. Há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos experimentados pela sociedade. Hipótese que não se confunde com a situação de garantidor universal.

3. No caso dos autos, ainda que o acórdão recorrido tenha entendido pela inexistência de omissão específica, os fatos narrados apontam para o nexo claro entre a conduta do Estado e o dano, constituído pela edição de normativos e alvarás autorizando as construções violadoras do meio ambiente e não implementação das medidas repressivas às obras irregulares especificadas em lei local. Ressalte-se, os danos permanecem sendo experimentados pela comunidade há mais de duas décadas e foram declarados pelo próprio ente

público como notórios.

**4. O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação de demolição das construções irregulares após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus, diretamente causadores dos danos, e, ainda, sem prejuízo de ação regressiva contra os agentes públicos ou particulares responsáveis (sem grifo no original).**

5. Agravo interno a que se nega provimento.

Feitas essas considerações, o recurso é conhecido e provido.

Sem custas e honorários.

Esse é o voto.