

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5000261-83.2010.404.7208/SC

RELATOR : CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ
APELANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
APELADO : COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN
INTERESSADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ESGOTO - AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO - AUTUAÇÃO DO ÓRGÃO AMBIENTAL - APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA PELO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE A MODO IRREGULAR. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO - INOCORRÊNCIA. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ATO ADMINISTRATIVO POR LAPSO DE TEMPO RAZOÁVEL À OBTENÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PELA AUTORA - DESDOBRAMENTO DO PEDIDO DEDUZIDO NA PETIÇÃO INICIAL. PONDERAÇÃO DOS INTERESSES EM CONFLITO - PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE PRESTIGIADA. SUCUMBÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO.

1. É fato incontroverso nos autos a inexistência de licença ambiental a autorizar o funcionamento da Estação de Tratamento de Esgoto no Município de Bombinhas/SC. Também, não se controverte acerca do fato de que a legislação ambiental de regência coíbe tal situação e legítima a imposição de multa ao poluidor pelo órgão ambiental como forma de instá-lo às adequações de mister.

Assim, em uma análise legalista do pedido e da causa de pedir, bem como do próprio procedimento administrativo trilhado na espécie, chegar-se-ia a juízo de improcedência da pretensão deduzida.

Ocorre que os interesses em conflito nesta lide apresentam-se igualmente protegidos pelas normas de direito ambiental, notadamente em nível constitucional.

Com efeito, não se desconhece a necessidade de licenciamento ambiental à realização de atividade potencialmente poluidora, nesse conceito incluso a atividade desenvolvida pela CASAN em relação à Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas/SC. Assim, o exercício do poder de polícia pelo IBAMA na espécie visa à proteção do meio ambiente.

De outra parte, o serviço público desenvolvido através da Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas visa à proteção do meio

ambiente na medida em que evita o lançamento indiscriminado dos esgotos sem tratamento em corpos d'água.

Nessa equação, deve-se ponderar o que mais prejudica o meio ambiente na atualidade: ou a paralisação do serviço público até a obtenção do licenciamento ou a manutenção do serviço público, mesmo sem o devido licenciamento, com a fixação de prazo à parte autora para a adequação de sua atividade à legislação ambiental.

Rigorosamente, a manutenção do serviço público até a obtenção do licenciamento pela autora afigura-se a solução mais razoável ao caso em exame porque menos danosa ao meio ambiente. A atividade desenvolvida pela Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas/SC pode até vir a contaminar algum corpo d'água; mas a paralisação da atividade da ETE, com certeza, produzirá o lançamento direto de esgoto em corpo d'água.

Destarte, fixo a higidez do ato administrativo vergastado, mas suspendo a sua eficácia pelo período de 01 (um) ano a contar do trânsito em julgado desta decisão, lapso de tempo razoável à obtenção do licenciamento ambiental pela autora.

Por oportuno, releva anotar que a solução ora adotada não extrapola os limites objetivos da lide. Isso porque a suspensão da eficácia do ato administrativo vergastado é medida que se subsume ao pedido deduzido na petição inicial - declaração de nulidade do ato administrativo -, situado no plano maior da validade dos atos jurídicos. Não há falar, pois, em julgamento *extra petita*.

2. Sucumbência recíproca (CPC, art. 21); honorários advocatícios compensados.

3. Solucionada a lide com espeque no direito bastante, tem-se por afastada a incidência concreta da legislação em confronto, senão pela total abstração, com as adequações de mister, sem que isso importe na sua violação. É o que se dá com os dispositivos legais invocados nas razões recursais, os quais tenho por prequestionados.

4. Apelação e remessa oficial providas em parte.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à apelação e à remessa oficial, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 16 de janeiro de 2013.

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Relator

RELATÓRIO

Vistos, etc.

A r. sentença (evento 110 na origem) expõe com precisão a controvérsia, *verbis*:

'(...)

Trata-se de ação ordinária proposta pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA na qual se busca a declaração de nulidade do auto de infração nº 658531, série D, expedido pelo réu em face da autora.

Narra que 'no dia 08.01.2010 foi lavrada NOTIFICAÇÃO contra a autora, para 'Apresentar documentação pertinente a operação da ETE do Município de Bombinhas/SC'. Em tempo hábil, por meio da Carta de Diretoria CT/D - 0053 de 13 de janeiro de 2010, a autora prestou as informações solicitadas. Ato contínuo, o IBAMA, em desrespeito máximo aos preceitos norteadores da melhor processualística, expediu o AUTO DE INFRAÇÃO nº 658531, de 19.01.2010, em virtude de a autora 'Fazer funcionar atividade considerada potencialmente poluidora (Estação de Tratamento de Esgoto) sem licença do órgão Ambiental competente, no Município de Bombinhas/SC'', restando imposta a penalidade de multa diária de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) (Evento1, OUT5). A autora apresentou defesa administrativa contra o auto de infração, a qual ainda não restou apreciada.

Adiciona que teve que assumir a ETE inicialmente operada pelo Município de Bombinhas/SC, restando surpreendida pela existência de questionamentos ambientais e dominiais relativamente à área de instalação, motivo pelo qual ainda não obteve licença ambiental para regularização da ETE.

Elenca as seguintes teses para a procedência do pedido:

[a] nulidade do auto de infração, uma vez que a incidência imediata de multa diária ofende os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; e

[b] apesar da Estação de Tratamento de Esgotos - ETE necessitar de ajustes no seu emissário, e, posteriormente, ainda de um Estudo de Impacto Ambiental com emissão do competente Relatório, o auto de infração gerou um

dilema para a autora: a operação da estação gerando diariamente a multa imposta pelo IBAMA torna economicamente insustentável a atividade da CASAN; de outro lado, se a CASAN efetuasse o desligamento da Estação, desastrosas seriam as conseqüências ambientais, bem como, poderia ensejar a aplicação de multas por outros órgãos ambientais como a FATMA, a Polícia Ambiental e a Vigilância Sanitária.

Postulou a concessão de tutela antecipada para 'proibir a imputação de multa por manter em funcionamento a ETE de Bombinhas, ou a eventual prática de qualquer medida que importe em prejuízo à execução dos serviços de captação, disposição e tratamento de esgotos, exclusivamente naquilo que tange a ETE, ameaçada pelo réu'.

Inicial e documentos no Evento 1.

Devidamente intimada, a parte autora emendou a petição inicial nos Eventos 5 e 9.

Deferida a antecipação da tutela para suspender o AI 658531, série D (evento 11).

Citado, o IBAMA apresentou contestação no evento 22, defendendo o ato administrativo atacado, alegando a falta de apresentação da licença de operação pela ETE Bombinhas.

No evento 26, a autora replicou, reiterando os termos da inicial.

Intimadas a partes para especificação de provas, o IBAMA informou não possuir interesse na produção de provas, além das documentais já apresentadas. A parte autora não se manifestou.

Foi determinada, de ofício, a realização de prova pericial (evento 32).

Apresentado o laudo (evento 67), houve manifestação das partes (eventos 71 e 74).

Vieram os autos conclusos para sentença.

(...)'

É este o inteiro teor do dispositivo da sentença, verbis:

'(...)

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE O PEDIDO** para o fim anular o Auto de Infração nº 658531, série D, expedido pelo réu em face da autora, e extingo o processo, analisando o mérito, com fundamento no art. 269, I, do Código de Processo Civil.

Condeno o IBAMA ao ressarcimento das custas e despesas processuais, além do pagamento de honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa atualizado (evento 9), aferidos os critérios do art. 20, §§ 3º e 4º do CPC.

Sentença sujeita a reexame necessário (art. 475, I do CPC).

(...)'

Irresignado, o IBAMA apela (evento 118 na origem). Em síntese, afirma a regularidade do auto de infração porquanto '(1) a estação de tratamento

de esgoto de Bombinhas/SC não atende sequer a mínima padronização demanda para uma instalação com esse fim; (2) o empreendimento em tela não possui, diante do evidente caráter rudimentar de suas instalações, qualquer licenciamento ambiental; (3) o IBAMA não embargou a estação, tão somente lavrou multa em face da empresa CASAN, por flagrante descumprimento da legislação ambiental e (4) a continuidade das operações da estação põe em risco a saúde dos moradores da região, à vista, notadamente, da concreta possibilidade de contaminação do lençol freático'. Requer a modificação do julgado à improcedência da pretensão deduzida.

Com contrarrazões (evento 121 na origem), subiram os autos a esta Corte, também por força do reexame necessário, perante a qual o *Parquet* opinou pelo provimento do recurso (evento 05).

É o relatório. Peço dia.

VOTO

A v. sentença recorrida literaliza -

'(...)

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Nulidade do auto de infração

Ressalta a parte autora que a multa aplicada somente pode ser exigida ao final do processo administrativo, sob pena de violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Com efeito, não prospera a alegação de que houve imposição do pagamento da multa antes do julgamento do processo administrativo, pois o auto de infração consigna que o autuado tem 'prazo de 20 (vinte) dias, contados da ciência da autuação, para pagar ou apresentar defesa ao IBAMA' (Evento1, OUT5).

2.2. Mérito.

O auto de infração, datado de 19/01/2010, tem a seguinte descrição (evento 5, OUT3, fl. 2):

'Fazer funcionar atividade considerada potencialmente poluidora (Estação de Tratamento de Esgoto) sem licença do órgão ambiental competente, no município de Bombinhas/SC.'

E se fundamenta nos seguintes dispositivos:

Lei 9605/98:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Decreto n. 6.514/2008:

Art. 60. As sanções administrativas previstas nesta Subseção serão aumentadas pela metade quando:

I - ressalvados os casos previstos nos arts. 46 e 58, a infração for consumada mediante uso de fogo ou provocação de incêndio; e

II - a vegetação destruída, danificada, utilizada ou explorada contiver espécies ameaçadas de extinção, constantes de lista oficial.

Art. 60-A. Nas hipóteses previstas nos arts. 50, 51, 52 e 53, em se tratando de espécies nativas plantadas, a autorização de corte poderá ser substituída pelo protocolo do pedido junto ao órgão ambiental competente, caso em que este será instado pelo agente de fiscalização a fazer as necessárias verificações quanto à real origem do material. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

A parte autora confirma a operação da ETE sem a necessária licença ambiental, porém afirma que tal situação se deve à existência de questionamentos sobre a área de instalação daquela, das quais não tinha conhecimento por ter assumido o serviço inicialmente lá operado pelo Município de Bombinhas/SC.

Apesar da ausência de licenciamento ambiental, não se pode ignorar que eventual paralisação da ETE trará prejuízos imensamente superiores àqueles eventualmente experimentados neste momento pela operação sem a devida licença ambiental. Transcrevo trecho do relatório da Polícia Militar Ambiental acerca do tema:

'Diante do acima exposto, é fato que a ETE está operando sem o devido licenciamento ambiental, no entanto, entendemos que a paralisação imediata da atividade, sem outra alternativa de tratamento, irá tornar o problema ainda maior, pois justamente no verão a população daquela região aumenta muitas vezes, portanto, no caso de um embargo, todos os dejetos seriam despejados diretamente no mar, sem nenhum tipo de tratamento' (Evento1, OUT8).

Resta evidente, portanto, toda a sorte de prejuízos ambientais que eventual paralisação do funcionamento da ETE trará à comunidade local, o que não se pode admitir. Deve, portanto, ser privilegiado o aspecto material (danos ambientais previsíveis pela interrupção do funcionamento da ETE) em relação ao mero aspecto formal (ausência de licença ambiental que, prima facie, não gera os mesmos danos ambientais decorrentes da paralisação da ETE).

Aliás, é difícil crer que seja mais benéfica ao meio ambiente a inexistência de tratamento de esgoto, o qual será despejado diretamente no mar, do que o funcionamento de ETE sem a correspondente licença ambiental.

Sobre o tema, extrai-se do Laudo Pericial (evento 67):

A ETE, aparentemente, estava funcionando normalmente quando da visita ao local, apesar de alguns dos procedimentos serem feitos de forma manual. O aspecto do efluente final, após o gotejamento, era bom, sem odor ou presença de sólidos, com relativa transparência.

(...)

*Importante salientar que 10% do município é atendido pela rede coletora e tem o esgoto direcionado até a ETE. Mesmo não sendo uma porcentagem alta, o não tratamento desse esgoto aumentaria o problema de balneabilidade no município. Não se sabe quantas dessas residências são de veraneio e de moradores anuais. Um levantamento detalhado deveria ser feito a respeito dessa questão, e da mesma forma teriase que ter acesso aos cálculos de dimensionamento da ETE e às análises do tratamento. **De qualquer maneira, mesmo sendo poucas residências, é melhor uma porcentagem pequena de esgoto sendo tratado do que nenhuma. O impacto ao meio ambiente do não tratamento de esgotos é maior do que um tratamento com baixa eficiência, e maior do que o impacto em uma lagoa que recebe esgoto tratado, mesmo não se sabendo a eficiência obtida pela ETE.** Seria de grande importância que a ETE se adequasse a normas técnicas, mesmo que para isso tivesse que ser mudada de local. Assim, poderia ser recalculada para atender uma área mais abrangente. -grifei-*

De fato, o raciocínio se revela óbvio, mas não custa repetir: O fechamento da ETE trará maiores danos ambientais do que a manutenção do seu funcionamento nos moldes atuais.

Anote-se, ademais, que esta demanda tem por objetivo a anulação de auto de infração lavrado pelo IBAMA contra a parte autora, e não eventual recuperação ambiental da área, o que pode ser objeto de demanda específica pelo Ministério Público Federal ou pelo próprio IBAMA, que, aliás, ao invés de apontar objetivamente quais as medidas a serem tomadas pela parte autora para adequação da atividade de tratamento de esgoto aos padrões ambientais que entendia desrespeitados, optou por simplesmente determinar o fechamento da ETE (sim, pois aplicar multa diária de R\$ 1.600,00 em razão de funcionamento de ETE, com alcance restrito a apenas 10% da população de pequeno município da região, significa determinar o encerramento de suas operações).

Assim, resta evidente a falta de razoabilidade do auto de infração lançado contra a parte autora, notadamente porque não enseja qualquer melhora ambiental, muito ao contrário, merecendo a devida anulação porque desviado da finalidade do órgão emissor, qual seja a preservação do meio ambiente.

Ressalto, ao final, que nada impede o IBAMA, ou outro órgão com missão institucional de preservação do meio ambiente, a procura, pelas vias adequadas, da conformação do funcionamento da atual ETE de Bombinhas/SC às normas legais sobre matéria ambiental, mas sem que isto implique em prejuízo ao meio ambiente, como visto neste caso concreto.

(...)

É fato incontroverso nos autos a inexistência de licença ambiental a autorizar o funcionamento da Estação de Tratamento de Esgoto no Município de Bombinhas/SC. Também, não se controverte acerca do fato de que a legislação ambiental de regência coíbe tal situação e legitima a imposição de multa ao poluidor pelo órgão ambiental como forma de instá-lo às adequações de mister.

Assim, em uma análise legalista do pedido e da causa de pedir, bem como do próprio procedimento administrativo trilhado na espécie, chegar-se-ia a juízo de improcedência da pretensão deduzida.

Ocorre que os interesses em conflito nesta lide apresentam-se igualmente protegidos pelas normas de direito ambiental, notadamente em nível constitucional.

Com efeito, não se desconhece a necessidade de licenciamento ambiental à realização de atividade potencialmente poluidora, nesse conceito incluso a atividade desenvolvida pela CASAN em relação à Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas/SC. Assim, o exercício do poder de polícia pelo IBAMA na espécie visa à proteção do meio ambiente.

De outra parte, o serviço público desenvolvido através da Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas visa à proteção do meio ambiente na medida em que evita o lançamento indiscriminado dos esgotos sem tratamento em corpos d'água.

Nessa equação, deve-se ponderar o que mais prejudica o meio ambiente na atualidade: ou a paralisação do serviço público até a obtenção do licenciamento ou a manutenção do serviço público, mesmo sem o devido licenciamento, com a fixação de prazo à parte autora para a adequação de sua atividade à legislação ambiental.

Rigorosamente, a manutenção do serviço público até a obtenção do licenciamento pela autora afigura-se a solução mais razoável ao caso em exame porque menos danosa ao meio ambiente. A atividade desenvolvida pela Estação de Tratamento de Esgoto do Município de Bombinhas/SC pode até vir a contaminar algum corpo d'água; mas a paralisação da atividade da ETE, com certeza, produzirá o lançamento direto de esgoto em corpo d'água.

Destarte, fixo a higidez do ato administrativo vergastado, mas suspendo a sua eficácia pelo período de 01 (um) ano a contar do trânsito em julgado desta decisão, lapso de tempo razoável à obtenção do licenciamento ambiental pela autora.

Por oportuno, releva anotar que a solução ora adotada não extrapola os limites objetivos da lide. Isso porque a suspensão da eficácia do ato administrativo vergastado é medida que se subsume ao pedido deduzido na

petição inicial - declaração de nulidade do ato administrativo -, situado no plano maior da validade dos atos jurídicos. Não há falar, pois, em julgamento *extra petita*.

Sucumbência

Modificada a solução da lide, as partes decaem de porções expressivas de suas postulações, impondo-se-lhes carregar, *pro rata*, os ônus da sucumbência (CPC, art. 21). Os honorários advocatícios, eu os arbitro na base comum de 10% sobre o valor da causa, operada a compensação.

Prequestionamento

Solucionada a lide com espeque no direito bastante, tem-se por afastada a incidência concreta da legislação em confronto, senão pela total abstração, com as adequações de mister, sem que isso importe na sua violação. É o que se dá com os dispositivos legais invocados nas razões recursais, os quais tenho por prequestionados.

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento à apelação e à remessa oficial para, fixando a higidez do auto de infração expedido pelo IBAMA em face da CASAN, suspender por 01 (um) ano a contar do trânsito em julgado desta decisão a eficácia do aludido ato administrativo, período no qual a parte autora deverá providenciar a obtenção do devido licenciamento ambiental à atividade da ETE.

É o meu voto.

Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
Relator

Documento eletrônico assinado por **Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5545601v11** e, se solicitado, do código CRC **2858E1FC**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz
17/01/2013 14:10

Data e Hora:

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE
16/01/2013

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº
5000261-83.2010.404.7208/SC
ORIGEM: SC 50002618320104047208

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO
THOMPSON FLORES LENZ
PRESIDENTE : Desembargadora Federal MARIA
LÚCIA LUZ LEIRIA
PROCURADOR : Dr. Domingos Sávio Dresch da Silveira
SUSTENTAÇÃO ORAL : Adv. Bruno Bonemer pelo apelado
Casan
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO
AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
APELADO : COMPANHIA CATARINENSE DE
ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN
INTERESSADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 16/01/2013, na seqüência 92, disponibilizada no DE de 18/12/2012, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU DAR PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO E À REMESSA OFICIAL.

RELATOR : Des. Federal CARLOS EDUARDO
ACÓRDÃO : THOMPSON FLORES LENZ
VOTANTE(S) : Des. Federal CARLOS EDUARDO
THOMPSON FLORES LENZ
Juiz Federal NICOLAU KONKEL
JUNIOR
Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ
LEIRIA

Luciane Zarpelon
Diretora Substituta de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Luciane Zarpelon, Diretora Substituta de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5609797v1** e, se solicitado, do código CRC **CFB8627B**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luciane Zarpelon

Data e Hora: 17/01/2013 12:28