



ACÓRDÃO

REMESSA NECESSÁRIA e APELAÇÃO CÍVEL N.º 0000769-07.2014.8.15.0751.

ORIGEM: 4.^a Vara da Comarca de Bayeux.

RELATOR: Juiz de Direito Marcos William de Oliveira, convocado para substituir o Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira.

PROMOVENTE: Ministério Público do Estado da Paraíba.

1º PROMOVIDO: Município de Bayeux.

ADVOGADOS: Gláuco Teixeira Gomes (OAB/PB sob o n.º 17.793-A) e outros.

2º PROMOVIDO: Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba – CAGEPA.

ADVOGADOS: Cleanto Gomes Pereira Júnior (OAB/PB n.º 15.441) e outros.

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO MUNICIPAL. INEFICIÊNCIA. PROMOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À PRESTAÇÃO EFETIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DA CONCESSIONÁRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA. DIREITO DO CIDADÃO A UM MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, À SAÚDE E À HIGIENE. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. **DESPROVIMENTO DA REMESSA E DA APELAÇÃO.**

1. A análise sistemática do ordenamento jurídico impõe a conclusão de que as disposições legais que determinam a preservação do meio ambiente e a prestação efetiva dos serviços públicos de saneamento sanitário são normas cogentes, de cumprimento obrigatório pela Administração Pública.

2. É direito fundamental de todo cidadão habitar em um ambiente ecologicamente equilibrado, saudável e higiênico, devendo a Administração Pública disponibilizar, em tempo razoável, serviços de esgotamento sanitário para fins de garantir o bem-estar e a qualidade de vida da população, enquanto finalidades precípua da atividade do Estado.

3. A insuficiência orçamentária não é motivo razoável para justificar a má prestação de serviços públicos havidos como essenciais, devendo o Poder Judiciário intervir para determinar que sejam adotadas medidas assecuratórias dos direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos, sem que isso importe em mácula ao princípio da separação dos Poderes.

VISTAS, relatadas e discutidas a Remessa Necessária e a Apelação Cível na Ação Civil Pública n.º 0000769-07.2014.8.15.0751, em que figuram como Promovente o Ministério Público do Estado da Paraíba e como Promovidos o Município de Bayeux e a Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba – CAGEPA.

ACORDAM os eminentes Desembargadores integrantes da Colenda Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, acompanhando o voto do Relator, em **conhecer da Remessa Necessária e da Apelação, e negar-lhes provimento.**

VOTO.

A **Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba - Cagepa** interpôs **Apelação** contra a Sentença prolatada pelo Juízo da 4.^a Vara da Comarca de Bayeux, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada em seu desfavor, em litisconsórcio com o **Município de Bayeux**, pelo **Ministério Público do Estado da Paraíba**, f. 250/254, que julgou procedente o pedido, determinando que a Edilidade preveja na sua próxima lei orçamentária rubrica destinada à construção da rede coletora de esgotos e galerias nas ruas José Ricardo de Melo e São Domingos, descritas nas f. 66/72, e elabore, no prazo de cento e oitenta dias, projeto de saneamento e drenagem pluvial para a área, bem como que a Concessionária apresente em Juízo, no mesmo prazo, um projeto técnico que viabilize o escoamento, captação e tratamento do esgotamento sanitário das referidas ruas, com a devida drenagem pluvial e construção da rede coletora de dejetos, sob pena de multa diária de mil reais, limitada ao dobro do valor do serviço, ao fundamento de que a Administração não pode justificar a violação de direitos previstos na Constituição Federal sob o argumento da insuficiência orçamentária, sequer provada nos autos, submetendo o processo ao julgamento deste Tribunal pela Remessa Necessária.

Em suas razões, f. 257/261, alegou que o provimento jurisdicional violou o princípio constitucional da separação dos Poderes, a autonomia administrativa do Município e a necessidade de previsão orçamentária e que a obrigação de fazer na qual foi condenada é de custo elevado para sua capacidade financeira, cujo cumprimento no prazo estipulado seria inviável, em razão da necessidade de realização do processo licitatório, pugnando pela reforma da Sentença.

Contrarrazoando, f. 264/271, a Promotoria de Justiça de Bayeux sustentou que é possível a intervenção do Poder Judiciário nos atos administrativos do Poder Executivo sempre que a efetividade dos direitos sociais, nos quais se incluem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à higiene, possa ser tolhida pela falta de destinação efetiva e eficiente dos recursos públicos, requerendo a manutenção da Sentença.

A Procuradoria de Justiça, f. 277/279, opinou pelo desprovimento da

Apelação e da Remessa Necessária, ao argumento de que cabe ao Poder Judiciário corrigir omissões da administração pública, quando importem em medidas necessárias à implementação de políticas que visem o cumprimento dos direitos fundamentais, a exemplo da saúde, sem que haja violação ao princípio da separação dos Poderes.

É o Relatório.

A Apelação é tempestiva e o preparo foi recolhido, f. 262, bem como se trata de Sentença sujeita ao julgamento deste Tribunal pela Remessa Necessária, pelo que, presentes os demais requisitos de admissibilidade previstos no CPC/73, conforme Enunciado Administrativo nº. 02 do STJ¹, **delas conheço, julgando-as conjuntamente.**

O objeto do presente julgamento é a pretensão deduzida pelo Ministério Público, no exercício da competência prevista no art. 5º, I, da Lei nº. 7.347², pedindo provimento jurisdicional de natureza cominatória para compelir o Município de Bayeux e a Concessionária de Águas e Esgotos estadual a promoverem as medidas necessárias à efetiva prestação de serviços de esgotamento sanitário nas ruas descritas nas f. 66/72.

É dever do Estado garantir, em tempo razoável, o direito universal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto bem de uso comum e essencial à saúde e ao bem-estar da população, incumbindo-lhe coibir condutas e atividades lesivas, bem como promover programas de construção e melhoria do saneamento básico, nos termos do art. 23, IX³, e art. 225, §3º⁴, da Constituição da República.

- 1 STJ, Enunciado administrativo nº. 02: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.
- 2 Lei nº. 7.347/85, Art. 5º-Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; (...).
- 3 CF, Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...).
- 4 CF, Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...]
§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

É de natureza cogente a ação governamental destinada à manutenção do equilíbrio ecológico, qualificando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, investindo o Poder Público da responsabilidade de infirmar a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que afetem as condições sanitárias, por imposição do art. 2º, I⁵, e 3º, III, d⁶, da Lei nº. 6.938/81.

Ainda por disposição infraconstitucional, os serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 3º⁷, I, da Lei nº. 11.445/07, devem ser prestados de forma universal, eficiente e contínua, com o adequado esgotamento sanitário e manejo dos resíduos urbanos para fins de garantir a saúde pública e preservar o meio ambiente, consoante exigência do art. 2º⁸, do referido diploma legal.

-
- 5 Lei nº. 6.938/81, Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; (...).
 - 6 Lei nº. 6.938/81, 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; (...).
 - 7 Lei nº. 11.445/07, Art. 3º. (...): I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; [...].
 - 8 Lei nº. 11.445/07, Art. 2º. Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade e regularidade; XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos. XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

Consoante demonstrado pelo Ministério Público estadual no Inquérito Civil nº. 51/2013, f. 17/90 que instruiu a Petição Inicial, e não impugnado pelos Promovidos em suas Contestações⁹, f. 215/220 e 230/233, ou contraposto por qualquer documento constante nos autos¹⁰, não há sistema de esgotamento sanitário nas Ruas José Ricardo de Melo e São Domingos, Bairro Brasília, no Município de Bayeux, com canalizações desordenadas e descobertas, água servida escoando pelas vias e galerias públicas e sem um canal de águas pluviais plenamente executado, cujo curso inacabado está obstruído por lixo acumulado.

Havida por incontroversa a existência da má prestação dos serviços de saneamento alegada na Petição Inicial, não se prestam a constituir fato impeditivo, modificativo ou extintivo da pretensão deduzida na presente Ação¹¹, a Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2014 e 2015, do Município de Bayeux, f. 102/208, as quais previam a construção de rede de drenagem urbana e lançamento de águas pluviais como prioridade nos referidos exercícios já decorridos ou mesmo os documentos referentes ao Convênio nº. 0424390-88/2014, f. 222/229 e 234/242, firmado entre o primeiro Promovido, o Estado da Paraíba e a União Federal, cujo objeto é a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário municipal, por apenas demonstrarem um intento administrativo, insuficiente para ilidir a natureza cogente das disposições normativas, já elencadas, que impõem ao Estado o dever de garantir ao cidadão um ambiente ecologicamente equilibrado, saudável e higiênico.

Se a Administração Pública não promove medidas assecuratórias da efetividade dos direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é a adequada prestação dos serviços públicos de saneamento básico, incumbe ao Poder Judiciário compeli-la a promover programas de construção e melhoria do esgotamento sanitário, sem que isso importe em violação ao princípio da separação dos Poderes ou à autonomia administrativa, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal¹².

-
- 9 CPC/73, Art. 300. Compete ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir. [...]
Art. 302. Cabe também ao réu manifestar-se precisamente sobre os fatos narrados na petição inicial. Presumem-se verdadeiros os fatos não impugnados, salvo: I - se não for admissível, a seu respeito, a confissão; II - se a petição inicial não estiver acompanhada do instrumento público que a lei considerar da substância do ato; III - se estiverem em contradição com a defesa, considerada em seu conjunto.
- 10 CPC, Art. 435. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos.
Parágrafo único. Admite-se também a juntada posterior de documentos formados após a petição inicial ou a contestação, bem como dos que se tornaram conhecidos, acessíveis ou disponíveis após esses atos, cabendo à parte que os produzir comprovar o motivo que a impediu de juntá-los anteriormente e incumbindo ao juiz, em qualquer caso, avaliar a conduta da parte de acordo com o art. 5º.
- 11 CPC/73, Art. 333. O ônus da prova incumbe:(...) II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.
- 12 Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote

Não é razoável que o Poder Público justifique a negativa de efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição pela falta de previsão orçamentária, insuficiência financeira ou necessidade de prévio procedimento licitatório, visto que a gestão pública não possui um fim em si, mas no dever precípua de garantir bem-estar e a qualidade de vida dos administrados¹³, razão pela qual existem disposições legais que permitem o exercício imediato da atividade administrativa em casos de emergência ou calamidade pública, como a dispensa de licitação, prevista no art. 24, IV¹⁴, da Lei nº. 8.666/93.

Compete à Apelante, enquanto sociedade de economia mista investida da competência de prestar serviços essenciais e dos deveres inerentes à Fazenda Pública, prover os meios financeiros necessários ao planejamento, implantação modernização e operação dos serviços de saneamento básico no Estado da Paraíba, razão pela qual não há razão para sua existência se não for para atender aos fins a que se destina, nos termos do art. 3º¹⁵, da Lei Estadual nº. 3.459/66.

Posto isso, em harmonia com o Parecer Ministerial, conhecidas a Remessa Necessária e a Apelação, nego-lhes provimento.

medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido. (STF, RE 658171 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 01/04/2014, Processo Eletrônico DJe-079 Divulg. 25-04-2014 Public. 28-04-2014).

- 13 APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO - MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO APARECIDA - INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE TRATAMENTO DE ESGOTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO - INEFICÁCIA - DIREITO DO CIDADÃO A UM MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, À SAÚDE E À HIGIENE - APLICAÇÃO DE MULTA COMINATÓRIA - POSSIBILIDADE. O saneamento sanitário é um direito de todos, cumprindo à Administração disponibilizá-lo, em tempo razoável, aos administrados, pois as condições de higiene e saúde são direitos fundamentais de todo cidadão. A análise sistemática do ordenamento jurídico permite concluir que as normas que determinam a preservação do meio ambiente e a disponibilização de saneamento básico ao cidadão não são normas de observância facultativa pelo Poder Público, mas, sim, regras de cumprimento obrigatório pela Administração. Não se justifica a manutenção de uma Administração incapaz de promover a disponibilização de rede de esgotamento sanitário à população do Município de Conceição Aparecida, visto que a gestão pública não é um fim em si mesma, mas se justifica no bem-estar e preservação da qualidade de vida dos administrados. Pensar o contrário seria um completo desrespeito ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), no qual se desdobram todos os demais direitos fundamentais do cidadão, inclusive a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à higiene. A multa encontra respaldo no artigo 461, §§4º e 5º, do Código de Processo Civil, com a finalidade de promover a efetividade de decisão judicial, tratando-se de faculdade atribuída ao Juiz que, mesmo de ofício, pode impor sanção pecuniária, a fim de assegurar o resultado prático de suas decisões. (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0144.07.021574-0/002, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 28/07/0016, publicação da súmula em 02/08/2016).
- 14 Lei nº. 8.666/93, Art. 24. É dispensável a licitação: (...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (...).
- 15 Lei Estadual nº. 3.459/66, Art. 3º. A CAGEPA terá por finalidade: (...) c) planejar, implantar, modernizar, complementar, ampliar e operar os serviços de água e esgoto do Estado não subordinados a entidades autônomas; (...).

É o voto.

Presidiu o julgamento, realizado na sessão ordinária desta Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 07 de novembro de 2016, conforme Certidão de julgamento, o Exmo. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira e participaram do julgamento, além deste Relator, o Exmo. Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e o Exmo. Des. João Alves da Silva. Presente à sessão a Exma. Procuradora de Justiça Dra. Jacilene Nicolau Faustino Gomes.

Gabinete no TJ/PB em João Pessoa,

Marcos William de Oliveira
Juiz convocado – Relator