

PARECER: DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA EXIGIR AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA¹

Renata Kawasaki Siqueira

Procuradora do Município de Londrina, ocupante das funções de Procuradora-Geral Adjunta de Gestão da Consultoria e de Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente – GPPUMA. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina - UEL. Pós-Graduada em Direito Municipal pela UNIDERP-LFG. Bacharela em Direito pela UEL.

Roberto Alves Lima Junior

Assessor Executivo lotado na Gerência de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente - GPPUMA. Bacharelado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-PR.

[...]

2. ORIENTAÇÃO

Primeiramente, é oportuno destacar que a análise realizada por esta Gerência se limitará à questão formulada, ou seja, à eficácia da sentença proferida nos autos [...].

Questões afetas à aplicação, regulamentação e trâmite das disposições inerentes ao instrumento da Auditoria Ambiental Compulsória, ante à ausência de questionamento jurídico neste sentido, bem como em razão de seu conteúdo eminentemente técnico, são de exclusiva competência da Secretaria responsável pela execução da norma legal.

2.1. Da Eficácia da Sentença Proferida. Dos Limites subjetivos da coisa julgada.

A decisão encartada neste processo administrativo, trata-se de um Mandado de Segurança Individual impetrado pela empresa requerente, em face de ato praticado pelo Sr. Diretor Presidente do Instituto Ambiental do Paraná – IAP. Na ocasião, a autoridade ambiental exigiu para o licenciamento das atividades de tratamento e disposição final de esgoto doméstico, a realização da Auditoria Ambiental Compulsória, segundo previsão da Lei Estadual nº. 13.448/02.

¹ A presente publicação é parte do Parecer Jurídico n. 11639/2012-PGM, exarado em 28/11/2012.

A sentença foi prolatada aos 28/03/2006, julgando procedente o pedido inicial, concedendo a segurança pleiteada, para o fim de reconhecer o direito da impetrante de não realizar a Auditoria Ambiental Compulsória naquele processo.

Em análise à tramitação dos autos, observa-se que as partes não interpuseram recursos, de modo que operou-se a imutabilidade da decisão, com a remessa dos autos para o arquivo definitivo.

Segundo depreende-se dos limites subjetivos traçados pela demanda, observa-se que, de modo algum, a eficácia da decisão prolatada afeta as decisões administrativas proferidas pelo Município de Londrina, sobretudo às atinentes ao caso em tela.

Explicamos:

Nos moldes de nossa legislação processualista, a parte autora, no momento em que promove o ajuizamento de uma demanda judicial, fixa os limites objetivos e subjetivos da tutela jurisdicional que pretende obter, de modo que, a atuação do Magistrado encontra-se condicionada aos exatos limites torneados pela parte autora.

Com propriedade, destacamos a lição de Fredie Didier Jr., Paulo Sarno Braga e Rafael Oliveira²:

Daí se vê que a decisão guarda intrínseca relação com a demanda que lhe deu causa. Há entre elas um nexo de referibilidade, no sentido de que a decisão deve sempre ter como parâmetro a demanda e seus elementos. É por isso que já se disse que a petição inicial é um projeto da sentença que se pretende obter.

Justamente por existir esta referibilidade, o legislador, nos arts. 128 e 460 do CPC, determina que a sentença deve conter a análise e a decisão de todos os pedidos deduzidos no processo e somente eles, não podendo ir além nem fora do que foi pleiteado.

Entende-se por limites subjetivos da demanda judicial a delimitação das pessoas sujeitas aos efeitos da decisão judicial proferida, que por força de expressa previsão legal, serve de apontamento jurídico para a delimitação de quem será atingido ou não pela autoridade da coisa julgada.

² Fredie Didier Jr., Paulo Sarno Braga & Rafael Oliveira. Curso de Direito Processual Civil. 4. ed. Salvador: JusPODVIM, 2009, vol. 02, p. 309 - 310

Para Ovídio Baptista da Silva³, podem ser designados como parte somente aqueles sujeitos que integram o litígio, considerados componentes do litígio, uma vez que a estes lhes é assegurado o direito de influir sobre o convencimento do magistrado.

É de boa monta a lição do Ministro Luiz Fux⁴:

A situação de conflito submetida ao Judiciário tem os seus protagonistas, e a decisão, a fortiori, seus destinatários. Outrossim, a sentença não vive isolada no mundo jurídico, ressoando possível que uma decisão reste por atingir a esfera jurídica de pessoas que não participaram do processo.

Pela análise do Mandado de Segurança submetido à apreciação, verifica-se que a parte impetrante, ora requerente, moveu a ação constitucional tão somente em face de ato praticado pelo Sr. Diretor Presidente do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, de modo que o Município de Londrina, em momento algum, foi compelido a suportar os efeitos da decisão paradigma apresentada.

Segundo estabelece o artigo 472 do Código de Processo Civil, a sentença faz coisa julgada **entre as partes** com relação às quais é proferida, não beneficiando, nem prejudicando terceiro. Portanto, a regra fundamental é no sentido de que a coisa julgada, com as características de imutabilidade e indiscutibilidade a que se refere o artigo 467 do CPC, são restritas às partes, não aplicando qualquer tipo de efeito em relação a terceiros.

Uma vez instaurado o processo, a *Res in iudicium deducta*⁵ é determinada e limitada, de acordo com o interesse da parte que provoca o Estado Juiz, de modo que, se o mandado de segurança, em momento algum questionou a postura da Secretaria Municipal do Ambiente de Londrina em relação à exigibilidade das Auditorias Ambientais Compulsórias, é pouco mais que evidente que os efeitos da sentença de modo algum se irradiam ao caso em comento.

2.2 Do mérito da decisão judicial.

De outra banda, ainda que admitíssemos a incidência dos efeitos da r. sentença ao caso em tela, a título de interpretação analógica, temos que a decisão judicial não se coaduna com o atual posicionamento doutrinário e jurisprudencial no que toca à seara de proteção ambiental.

³ SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Sentença e Coisa Julgada**. 2.ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

⁴ FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil: processo de conhecimento, processo de execução, processo cautelar. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.1859.

⁵ Questão debatida em Juízo

Conforme depreende-se da fundamentação tecida pelo MM. Magistrado, a segurança foi concedida, em síntese, pela seguinte argumentação:

“[...] o essencial ao deslinde do feito não é a certeza de que existam fatos que possam levar à auto-incriminação da impetrante, mas a suposição de que, caso exista alguma prova, esta não poderá ser feita pela própria impetrante, acobertada pelo princípio constitucional segundo o qual ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo.

Desta maneira, estaria fornecendo provas que o prejudicam, ou seja, o auditado estaria se auto-incriminando, o que prejudicaria até mesmo seu direito à ampla defesa e ao contraditório, mesmo que tal desrespeito não esteja comprovado, existe o respaldo na razoabilidade e proporcionalidade.”

Pois bem, nossa legislação ambiental, marcada, sobretudo, por disposições principiológicas e diretivas, impõe uma obrigatória atuação do Estado em defesa do meio ambiente, passando a atuar enquanto peça de importante operacionalização no resguardo do interesse ambiental.

Com o advento da Constituição de 1988, o meio ambiente passou a ser tratado como direito humano fundamental, ganhando, inclusive, conteúdo normativo com a edição do art. 225 da Magna Carta, expressamente dispondo 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.”

Neste diapasão, a Carta Política catalogou-o enquanto um direito fundamental, impondo ao Poder Público a missão de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, de modo que seu cumprimento, obviamente, não está adstrito ao alvedrio ou arbítrio do administrador público, tornando-se alvo de obrigatória intervenção do Estado, assumindo um verdadeiro compromisso indeclinável com a eficiência de sua atuação, em consonância com os propósitos e objetivos visados pelas políticas ambientais.

Em nível constitucional, o art. 30, VIII da Magna Carta atribuiu aos Municípios competência para promover o adequado planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano, por meio de legislações e instrumentos ambientais e urbanísticos, possibilitando que as áreas urbanas tenham crescimento ordenado, dentro de um planejamento prévio local para atender os interesses peculiares da coletividade.

São normas cogentes, impostas pelo Estado como defesa do interesse público em detrimento do interesse privado. Trata-se do poder de império do Estado sobre os cidadãos para que

haja o respeito à função social da propriedade, em detrimento da manutenção do meio ambiente, a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma organizada e harmônica às necessidades ambientais exigidas por nosso ecossistema.

Em nome desta supremacia e indisponibilidade do interesse público, somados ao crescente avanço do dever social do Estado, a Administração teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada, deixando apenas de impor obrigações negativas (não fazer), passando a regular obrigações positivas, ganhando, portanto, aparato para exercer o seu poder de polícia.

Deste norte, é certo que os princípios ambientais não apenas são a fonte criadora do sistema jurídico ambiental, mas também, não é demais ressaltar, mantêm verdadeiro aspecto integrativo e harmônico, seja enquanto norte no poder legiferante, seja na aplicação do direito objetivo, sobretudo no desenvolvimento de políticas públicas.

Segundo consagra o mestre Álvaro Luiz Valery Mirra⁶, as quatro principais funções dos princípios do Direito Ambiental, podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;
- b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;
- c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;
- d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.

Nesta esteira, compulsando o processo administrativo submetido à apreciação desta Procuradoria, esta Gerência posiciona-se no sentido de que a invocação dos princípios ambientais da prevenção/precaução não apenas justifica, mas impõe ao Poder Executivo o dever de supressão do direito de não fazer prova contra si mesmo em detrimento da supremacia do interesse ambiental sobre o interesse privado.

⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do direito Ambiental. Revista do Direito Ambiental. Ano 1, nº. 2. Abril/Junho. 1996.p.52.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, também conhecido como princípio da Finalidade Pública, revela-se enquanto um interesse basilar do direito administrativo, assegurando que o interesse público não se rebaixa aos interesses privados, mesmo diante de um confronto entre tais interesses, de modo que, nesta situação, aquele sempre prevalecerá.

Édis Milaré⁷ sintetiza tal idéia, assinalando que a proteção do meio ambiente não pode mais ser considerada um luxo ou uma utopia, pois o reconhecimento deste interesse geral permitirá um novo controle de legalidade e estabelecerá instrumentos aptos a fazer respeitar o novo objetivo do Estado.

A intervenção da Secretaria do Meio Ambiente não apenas é legítima, como não é demais ressaltar, é plenamente recomendada.

Segundo consta da Seqüência 005 do SIP 53417/2012, de acordo com os estudos apresentados, o Ribeirão Lindóia não possui capacidade de suporte para receber o efluente da ETE Norte, assim como o Ribeirão Cambé não possui capacidade de suporte para receber o efluente da ETE Sul.

Ora, é pacífico em nosso Ordenamento que a proteção do meio ambiente e de seus recursos naturais É DEVER DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.

É imperioso ter-se em mente que o Direito Ambiental trata-se de uma ciência cuja preocupação se volta para um momento anterior à consumação do dano, abraçando a regulação do mero potencial de risco. Em se tratando de recursos naturais, a reparação do dano é sempre incerta e, quando possível, excessivamente custosa. Tratam-se de situações em que os efeitos são deverasmente prejudiciais, atingindo proporções frequentemente irreversíveis.

Nesta esteira, a prevenção, como já dito, visa à antecipação da atuação estatal, de modo que previne eventual ocorrência de danos aos recursos naturais que poderiam ser desde já detectáveis, ou pelo menos, mitigados.

De outra banda, o princípio da precaução mostra-se aplicável nas situações onde, muito embora não se saiba a dimensão e a proporção dos riscos, a conduta/atividade é considerada potencialmente perigosa e, portanto, passível de restrição quanto a seu uso.

⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 146

Nesta ocasião, a incerteza científica deve ser usada em favor do meio ambiente, ou seja, mesmo que não haja uma certeza da prova científica sobre o liame de causalidade e os efeitos de atividades de risco, estas devem ser reduzidas ou até mesmo evitadas, em atenção ao princípio do *in dubio pro ambiente*.

Segundo a melhor conclusão de nosso Mestre Edis Mlaré⁸, a incerteza científica milita em favor do ambiente, impondo ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão conseqüências indesejadas ao meio ambiente. É verdadeiro imperativo que a atividade seja cessada diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos, haja vista que a potencialidade e a irreversibilidade dos efeitos da ação humana impõem ao Estado o dever de exercer o seu *munus*.

Em análise à postura adotada pela Secretaria Municipal do Ambiente, temos que a exigência imposta pela autoridade ambiental, seja na exigibilidade da Auditoria Ambiental Compulsória, seja na aplicação de qualquer outro instrumento ambiental, visa exatamente à elucidação e mitigação dos apontados riscos contra o Meio Ambiente, exercendo exatamente as atribuições que foram conferidas pela Lei Municipal n 8834/2002, que dispõe sobre a estrutura administrativa dos órgãos e secretarias deste Município:

Art. 21. À Secretaria Municipal do Ambiente, órgão diretamente subordinado ao Prefeito, compete:

...

II - assegurar a preservação, a recuperação e a exploração dos recursos naturais do Município;

III - estabelecer, implantar e administrar a política ambiental do Município;

...

VII - fiscalizar todas as formas de agressão ao ambiente, aplicar as penalidades cabíveis e orientar sua recuperação;

VIII - assessorar a administração municipal no que concerne aos aspectos ambientais;

IX - agir integradamente com todos os órgãos, secretarias e entidades visando à melhoria da qualidade de vida;

X - emitir pareceres sobre concessão de licença para instalação de empresas que manifestem interesse em explorar, economicamente, recursos naturais do Município;

XI - emitir pareceres e laudos técnicos ambientais quanto a empreendimentos que visem ao parcelamento do solo urbano e a indústrias que causem qualquer tipo de impacto ambiental;

XII - emitir pareceres e laudos técnicos ambientais quanto à utilização, doação ou qualquer empreendimento em áreas verdes e de preservação permanente pelo Município;

...

⁸ Op. Cit, P.145.

XX - efetuar outras atividades afins no âmbito de sua competência.

E, segundo apregoa o art. 51 da Lei 11.471/2012 (Código Ambiental do Município de Londrina), a Auditoria Ambiental trata-se do processo documentado de inspeção, análise e avaliação periódica ou ocasional das condições gerais e específicas de funcionamento de atividades ou desenvolvimento de obras causadoras de impacto ambiental, com o objetivo de:

- I – verificar o cumprimento de normas ambientais federais, estaduais e municipais;
- II – verificar o cumprimento das condições estabelecidas nas licenças ambientais e no estudo prévio de impacto ambiental, quando houver, bem como as exigências feitas pelas autoridades competentes em matéria ambiental;
- III – verificar os níveis efetivos ou potenciais de poluição e degradação ambiental provocados pelas atividades ou obras auditadas;
- IV – examinar a política ambiental adotada pelo empreendedor ou responsável pela atividade e sua conformidade com os padrões legais em vigor;
- V – avaliar os impactos ambientais causados por obras ou atividades auditadas;
- VI – analisar as condições de operação e de manutenção dos equipamentos e sistemas de controle das fontes poluidoras e degradadoras;
- VII – examinar, mediante padrões e normas de operação e de manutenção, a capacitação dos operadores e a qualidade do desempenho da operação e manutenção dos sistemas, rotinas, instalações e equipamentos de proteção do ambiente;
- VIII – identificar os riscos de acidentes e de emissões contínuas, que possam afetar, direta ou indiretamente, a saúde da população residente na área de influência; e
- IX – analisar as medidas adotadas para a correção de irregularidades detectadas em auditorias ambientais anteriores.

De acordo com a NBR ISO 14010 (ABNT1996c), a auditoria ambiental é o processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências de auditoria para determinar se as atividades, eventos, sistema de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em conformidade com os critérios de auditoria, e para comunicar os resultados deste processo ao cliente.

Neste diapasão o Tribunal de Contas da União⁹ define a Auditoria Ambiental enquanto o conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle.

⁹ Manual de Auditoria Ambiental. Brasília, TCU: 2001

Trata-se, portanto, de um instrumento ambiental devidamente prescrito em nossa legislação ambiental, consistente na elaboração de um diagnóstico documentado dos níveis efetivos ou potenciais de poluição ou degradação ambiental, condições de operação, eficiência dos sistemas de controle de poluentes, riscos ambientais, cumprimento da legislação ambiental, e ainda, do desempenho ambiental da empresa, favorecendo a definição das ações de controle e de gerenciamento que deverão ser tomadas para proporcionar a sua melhoria ambiental.

A potencialidade de impacto ao meio ambiente é devidamente aferida pela redação do próprio art. 52 do mencionado diploma, asseverando em seu inciso V que a instalação de tratamento e disposição final de esgotos domésticos enquadra-se dentre as atividades de elevado potencial poluidor ou degradador do meio ambiente.

Não obstante, a Lei 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu ANEXO VIII, ao definir as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, traz insita em sua relação de forma expressa (item 17) o serviço de destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas.

Nesta esteira, o que pretendemos demonstrar é que, ante à constatação de indícios de lesão, ou mesmo, mera potencialidade de lesão ao meio ambiente, é lícito ao Poder Público, em sede de seu poder de polícia ambiental, exigir a aplicabilidade de quaisquer de seus instrumentos ambientais, inclusive, a Auditoria Ambiental Compulsória, a fim de evitar danos futuros que venham a prejudicar a sadia qualidade de vida de nosso meio ambiente.

Neste escólio, não é outro o posicionamento de nossos Tribunais:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – MANDADO DE SEGURANÇA – AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, INOCORRÊNCIA – PODER DE POLÍCIA INERENTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E PREVENÇÃO OBSERVADOS – VIOLAÇÃO SIGILO INDUSTRIAL, INOCORRÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – ATO ILEGAL OU ABUSO DE PODER DO IAP NÃO CONFIGURADOS - RECURSO PROVIDO – SENTENÇA REFORMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO

1. A Auditoria Ambiental compulsória é regulamentada pela Lei nº 13.488/02, pelo Decreto Estadual nº 2.076/03 e demais Portarias atinentes a matéria, que se coadunam perfeitamente com o sistema jurídico de proteção ao meio ambiente (art.225 da Constituição Federal; art. 207 da Constituição Estadual e Lei nº 6.938/81).

2. As auditorias ambientais compulsórias são instrumentos que visam avaliar a gestão ambiental de uma atividade econômica, analisando seu desempenho ambiental, e

verificando, entre outros fatores, o grau de conformidade com a legislação ambiental vigente e com a própria política ambiental da instituição.

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. AUDITORIAS AMBIENTAIS COMPULSÓRIAS. APLICAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 13.448/02, DO DECRETO ESTADUAL Nº 2.076/03 E DAS PORTARIAS NºS 49/05 E 100/05 DO IAP. INOCORRÊNCIA DE AUTO-INCRIMINAÇÃO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, EFICIÊNCIA E ISONOMIA. ALEGAÇÃO DE “VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA TRIBUTAÇÃO COM EFEITOS DE CONFISCO”. INOVAÇÃO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO CONHECIDO EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, DESPROVIDO. A realização de auditoria ambiental compulsória encontra amparo no princípio da legalidade, posto que a matéria encontra-se regulamentada pela Lei Estadual nº 13.448/2002, pelo Decreto Estadual nº 2.076/2003 e pelas Portarias nºs 49/05 e 100/05, ambas do Instituto Ambiental do Paraná – IAP, não violando o direito fundamental de que ninguém é obrigado a produzir prova contra si mesmo e do silêncio, nem os princípios da proporcionalidade, eficiência e isonomia.

Não se conhece do recurso no tocante à alegação de “violação ao princípio constitucional da vedação ao enriquecimento sem causa da tributação com efeitos de confisco” e teses afins, vez que tais matérias constituem inovação recursal, pois não foram argüidas em primeiro grau de jurisdição, não podendo ser apreciadas em tal momento processual, sob pena de supressão de instância.

3. CONCLUSÃO

Tecidas tais considerações, entende-se pela inaplicabilidade dos efeitos da sentença paradigma proferida no Mandado de Segurança [...], seja em razão dos limites subjetivos *inter partes* traçados pela demanda, seja em virtude da inobservância do julgado às disposições ambientais hodiernas, representando verdadeiro retrocesso às prerrogativas ambientais conferidas à Administração.

Na oportunidade, colacionamos cópia da sentença proferida nos Autos de Mandado de Segurança, Relatório do Andamento Processual, bem como promovemos a juntada do atual posicionamento do Tribunal de Justiça do Paraná, documentação esta que passa a fazer parte integrante do presente processo administrativo.

Londrina, 28 de Novembro de 2012.

RENATA KAWASAKI SIQUEIRA
Gerente de Patrimônio Público, Urbanismo e Meio Ambiente
Procuradora do Município de Londrina

ROBERTO ALVES LIMA JUNIOR

Assessor Executivo
Matrícula 22.672-6

De acordo:

EVALDO DIAS DE OLIVEIRA
Procurador-Geral do Município

