



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

Processo nº: 027/1.11.0020268-4 (CNJ:.0046409-11.2011.8.21.0027)
Natureza: Ação Civil Pública
Autor: Ministério Público
Réu: Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN; Município de Santa Maria
Juiz Prolator: Dra. Eloisa Helena Hernandez de Hernandez
Data: 12/08/2013

I - RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA contra o **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA** e a **COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO – CORSAN**, pretendendo: **1)** seja a Corsan condenada **a)** à obrigação de fazer consistente no cumprimento integral do contrato de concessão firmado com o Município de Santa Maria, sob pena de multa de R\$40.000,00 para cada ato de descumprimento de qualquer cláusula contratual; **b)** ao pagamento de danos morais e materiais coletivos em face dos consumidores, em valor não inferior a R\$500.000,00, a ser revertido ao Fundo Municipal de Defesa do Consumidor; **c)** a não apresentar resistência às tentativas de fiscalização do poder concedente, sob pena de incidir em multa de R\$40.000,00; **2)** seja o Município condenado a fiscalizar periodicamente o cumprimento do contrato de concessão dos serviços, elaborando, anualmente, relatório sobre o seu cumprimento ou não, e encaminhando-o ao Ministério Público Estadual.

Narrou a inicial, em suma, que os réus firmaram, no ano de 1996, contrato de concessão do serviço de abastecimento de água potável e coleta e destino final dos esgotos sanitários da área urbana de Santa Maria. A Corsan, no entanto, não vem cumprindo a contento o referido contrato no tocante ao serviço de abastecimento de água. Há reiterada falta de água em determinadas localidades, falta de pressão da água durante o dia em outras, bem como falta de atendimento às pessoas que tentam, sem sucesso, contato telefônico a fim de solucionar os problemas. O Município, por seu turno, embora reconheça os problemas, por anos se omitiu e não realizou efetiva fiscalização acerca do cumprimento do contrato de



concessão. Instruiu com o IC 00864.00033/2010 (fls. 18-74)

O **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA** contestou (fls. 80-91), alegando, preliminarmente, a indevida utilização da ação civil pública para o caso posto, bem como a necessidade de compor o polo ativo, uma vez que é o Ente Público lesado pelo descumprimento contratual. No mérito, disse que não pode ser condenado a elaborar relatório periódico ao Ministério Público porque não está subordinado ao órgão. Reconheceu a existência de problemas nos serviços prestados pela Corsan, mas sustentou que a concessionária é a única responsável por eles.

A **CORSAN** contestou (fls. 94-103), alegando que o Ministério Público não comprova a ocorrência de nenhum dos problemas relatados na inicial. Há apenas reclamações pontuais acerca dos serviços prestados, mas que não são aptas a ensejar o reconhecimento de que houve descumprimento contratual. A população de Santa Maria é de 263.403 habitantes, e a Corsan abastece 260.112 desses habitantes, o que comprova que a Corsan cumpriu a meta de universalização do abastecimento de água. Discorreu sobre a discricionariedade administrativa, baseada na conveniência e na oportunidade de atuar, tudo vinculado à previsão orçamentária e ao programa de governo, e, ainda, sobre a autonomia da concessionária. Por fim, defendeu a necessidade de comprovação dos danos. Requereu a inversão do ônus da prova. Juntou documentos (fls. 68/71).

Réplica (fls. 105-108).

Na instrução, foram ouvidas cinco testemunhas, sendo quatro neste Juízo e uma por precatória (fls. 204-205; 215-216; 232-235 e CD de áudio na contracapa do 1º volume).

Inicialmente, foi deferida a prova pericial requerida pela CORSAN, mas depois a empresa desistiu (fl. 325), e juntou cópia do laudo pericial confeccionado no processo nº 027/1.10.0004541-2, que envolve as mesmas partes e trata do sistema de esgoto da cidade (fls. 326-491). Ministério Público e Município foram intimados do laudo e se manifestaram (fls. 492 e 494)



Foi homologada a desistência da perícia (fl. 512). A Corsan ainda juntou cópia do laudo do seu assistente técnico, também realizado no processo nº 027/1.10.0004541-2 (fls. 496-511).

Memoriais (fls. 513-514; 515 e 525-526).

II – FUNDAMENTAÇÃO.

Afasto a preliminar de **inadequação da via eleita** porque o Ministério Público visa, com a presente, à tutela de interesse coletivo (regular e adequado abastecimento de água), bem como à proteção dos interesses dos consumidores (relação dos usuários com a CORSAN), o que encontra previsão expressa no art. 1º, II e IV da Lei 7.347/85. A questão de se pode ou não o Município ser compelido a elaborar relatório anual da fiscalização do contrato é questão de mérito.

Não acolho também a pretensão do Município de compor o polo ativo. A responsabilidade da CORSAN decorre do convênio firmado junto ao Município, pelo qual se incumbiu da exploração dos serviços de água e esgoto sanitário.

O contrato celebrado só tem eficácia regulatória no que tange ao estabelecimento das esferas de atuação recíprocas, não tendo o condão de afastar a responsabilidade do Município pela fiscalização do serviço público, pois se trata de direito fundamental cuja responsabilidade pela defesa e preservação é, em primeiro lugar, do Poder Público. Não pode a municipalidade tentar esquivar-se de suas responsabilidades elementares a partir do singelo argumento de que a responsabilidade seria da CORSAN.

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA DANO AMBIENTAL - OFENSA À COISA JULGADA QUE NÃO SE OSTENTA - O MUNICÍPIO É PARTE LEGÍTIMA PARA INTEGRAR O PÓLO PASSIVO DA DEMANDA AINDA QUE EXISTA CONVÊNIO COM A CORSAN CUJOS SERVIÇOS SÃO DEVIDAMENTE REMUNERADOS, ANTE A SOLIDARIEDADE QUE SE CONFIGURA E O DISPOSTO NO ART. 225 DA CF/88 - SENTENÇA DESCONSTITUÍDA PARA QUE O MÉRITO SEJA ENFRENTADO. Apelo provido. (Apelação Cível Nº 70005902176, 4ª Câmara Cível, TJRS, em 09/06/2004).

O art. 225 da CF consagra o direito de todos a um meio ambiente



ecologicamente equilibrado, estabelecendo ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Também, prevê as ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público para a efetivação desse direito:

“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 toda a 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.”

Já o art. 23, em seus incisos VI, VII e IX, prevê a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativamente à proteção do meio ambiente e à implementação de programas visando ao aperfeiçoamento das condições de **saneamento básico**:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (...).”

A Constituição Estadual também assegura o direito de todos ao meio ambiente, praticamente reproduzindo, em seu art. 251, o art. 225 da CF.

A Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, prevê em seu art. 2º os princípios que devem reger a prestação dos serviços públicos de saneamento:

“Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com



base nos seguintes princípios fundamentais:(...)

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 de manejo das águas pluviais 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; (...).”

Como a inicial imputa ao Município omissão na fiscalização da prestação do serviço, é o Ente Público legítimo para figurar no polo passivo, não sendo viável a sua pretensão de figurar como autor da ação.

No **mérito**, a pretensão é parcialmente procedente.

O saneamento básico – e o abastecimento adequado de água potável é o seu mais mezinho elemento - é condição mínima de higiene e dignidade que se insere no direito à saúde e à habitação, os quais são consagrados pela Constituição Federal como direitos fundamentais (art. 6º, CF).

O pedido de item “c” da inicial (fl. 16) procede porque o contrato firmado entre Corsan e Município, ainda no longínquo 13/09/1996 (fls. 42-50), simplesmente não previa nenhuma sanção à concessionária para o caso de descumprimento de qualquer uma de suas cláusulas.

Ora, embora o contrato tenha sido firmado com a Administração Municipal, a população, que é a maior interessada nos serviços, não pode ficar à mercê da omissão dos administradores que não incluíram na contratação cláusula de sanção para eventual descumprimento da Corsan.

Além de, obviamente, tal omissão atentar contra o interesse da coletividade, viola também a **previsão expressa** do art. 23, VIII da Lei 8.987/95: **Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: [...] VIII – às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação.**



Dessa forma, havendo manifesta omissão ilegal no contrato firmado entre as partes, é possível a sua revisão, no ponto, pelo Poder Judiciário, porquanto a questão refoge da atuação discricionária do Administrador. Não há que se falar em invasão de competência. Aqui o Poder Judiciário está agindo amparado no inciso XXXV, art. 5º, da Constituição Federal, simplesmente para garantir direito fundamental que está ameaçado ou lesionado diante da omissão da Administração Pública.

Tal omissão vem escorando os reiterados descumprimentos do contrato pela Corsan, que negligencia diversas de suas cláusulas, certamente amparada na ausência de sanção para os seus atos.

O Município, em ofício enviado ao Ministério Público ainda na fase do Inquérito Civil, registrou os seguintes descumprimentos (fls. 63-64):

– *O Município desconhece os projetos e planejamento da empresa para a cidade, e nunca tomou conhecimento prévio de obra da Corsan;*

–

Tal agir da Corsan, que simplesmente não informa ao Poder Concedente quando irá realizar alguma obra na rede de abastecimento, viola a cláusula sétima, III do contrato.

– *Os serviços de conserto da pavimentação, quando ocorrem, são péssimos e demorados, o que acaba por gerar a intrafegabilidade das ruas;*

Isso evidencia o descumprimento a cláusula sexta, I do contrato, porquanto a concessionária se obrigou a, ao precisar se utilizar das vias públicas, estradas ou caminhos para a realização de alguma obra, deve repará-los nas mesmas condições em que estavam.

- *Ao invés de institucionalizar a descentralização das decisões, promovendo maior autonomia da administração regional [...], a Corsan realizou*



ação exatamente oposta, tendo extinguido a Superintendência Regional de Santa Maria;

O contrato de concessão prevê, em sua cláusula sétima, XIV, exatamente a descentralização das decisões da Corsan, a fim de conferir maior autonomia à sua unidade regional e facilitar as negociações e diálogo com o Município de Santa Maria. A Superintendência da Corsan em Santa Maria chegou a ser fechada e somente voltou a funcionar após a instauração do presente processo.

- Inúmeras novas ocorrências de falta d'água. Falta de vazão em determinadas regiões, demonstrando, em geral, a prestação não satisfatória do serviço;

- Falta de planejamento e atendimento à população, desrespeitando o crescimento vegetativo populacional, como, por exemplo, as comunidades com grande número de moradores que não são contempladas com rede de esgoto. Camobi que somente agora está sendo beneficiado com início de obras de esgoto; COHAB Tancredo Neves e COHAB Santa Marta, com inúmeros moradores, que continuam na expectativa de serem contempladas. Por incrível que pareça, grande parte da zona residencial de Santa maria, inclusive central, ainda está sem previsão de contar com esgoto cloacal. Os dejetos ainda se utilizam de veio d'agua e da rede pluvial.

A prestação insatisfatória do serviço, além de violar a cláusula sétima, II do contrato, viola também, e principalmente, a previsão do art. 175, § único, IV da Constituição Federal e do art. 6º, §§ 1º e 2º da Lei 8.987/95.

E tal prestação insatisfatória, além de ter sido expressamente referida pelo Município no Inquérito, posteriormente ratificada na contestação apresentada (fls. 80-91), também foi confirmada em Juízo pelas testemunhas ouvidas.

Ari Quadros, morador da Av. Medianeira, referiu que o *funcionamento dos serviços da Corsan, de um modo geral, é problemas por todos os lados. A Corsan é inoperante [...]. O problema de falta de água era constante. O problema foi resolvido somente perfurando um poço artesiano. [...]. Esse descaso*



da Corsan com a cidade, motivou que as pessoas, desesperadas com a falta de água, começassem a perfurar poços artesianos ilegais [...]. Quando faltava água no meu edifício, eu reclamava para a Corsan, que alegava que não tinha pressão para água subir no edifício...e foi aquela história se arrastando

Haroldo Rios Pouey, Secretário de Obras do Município entre 2009 e 2010, *nós tínhamos diversos problemas. Fazíamos as reclamações e não éramos atendidos pela Corsan [...]. Solicitávamos reparos e não eram atendidos [...] Eles diziam que iam melhorar, só que não arrumavam. Nesses 2 anos fixou sempre igual. Tinha também ocorrência de falta d'água [...] Existiam dois pontos críticos, a zona da Nova Santa Marta [...] e Camobi.*

Tais depoimentos ratificam os elementos colhidos no Inquérito Civil. Diversas reclamações de pessoas foram remetidas ao Ministério Público e órgãos da imprensa. Há matérias jornalísticas sobre a situação de faltas constantes e reiteradas de água vividas por diversos moradores da cidade (fls. 57-60).

Em uma dessas matérias, veiculada por jornal de grande circulação na cidade, há inclusive reclamação do próprio Prefeito Municipal, em manifesto e expresso descontentamento com o serviço de abastecimento de água prestado pela Corsan (fl. 57).

A CORSAN desistiu da prova pericial que havia inicialmente requerido e juntou aos autos o laudo pericial elaborado no processo nº 027/1.10.0004541-2, que tramita neste Juízo, entre as mesmas partes, mas tem como objeto somente problemas na rede de esgoto (fls. 326-491).

Embora tal laudo tenha valor relativo, já que tem objeto outro serviço prestado pela Corsan, as conclusões do perito ratificam que o serviço da Corsan, **como um todo**, vem sendo insatisfatório:

Quesito 01 - *Lendo-se atentamente o Contrato de Concessão dos autos, firmado pela Corsan e pelo Município de Santa Maria, depois de decorrido*



seu prazo de vigência, podemos considerar o mesmo cumprido pelas partes?

Resposta do Perito – *Conforme todas as informações coletadas ao longo da realização da Perícia [...], considera-se que o mesmo não está sendo cumprido totalmente pelas Partes. (fl. 430)*

Quesito 02 – *O serviço de coleta e tratamento de esgoto é adequado?*

Resposta do Perito – *Com base nas informações prestadas pelos usuários e observações feitas pelos pesquisadores/perito estes serviços de coleta e tratamento de esgotos da cidade de Santa Maria não são totalmente adequados, principalmente, com relação a coleta e tratamento (fl. 429)*

Conclusão 4 – *Sobre a implantação recente de rede abastecedora de água e coletora de esgotos sanitários, conclui-se que nestas áreas pesquisadas constatou-se que, somente 11,5% dos entrevistados atestam que estão sendo implantadas redes novas de abastecimento de água e redes coletoras de esgotos sanitários. (fls. 414).*

Tal laudo também constatou que a CORSAN até cumpriu a cláusula de universalização do serviço (cláusula sétima, II, parte final), já que cerca de 95% da população recebe água potável em suas residências. Todavia, isso, por si só, não afasta os demais problemas relatados. A rede de abastecimento foi ampliada, mas o serviço permanece problemático devido às faltas constantes de água em alguns pontos.

Dessa forma, tendo em vista todo o conjunto probatório que consta nos autos, é possível se aferir que o serviço prestado pela Corsan, em relação ao fornecimento de água, vem sendo insatisfatório, do que se depreende a necessidade de fixação de multa para o caso de descumprimento do contrato firmado com o Município

No entanto, a multa pretendida pelo Ministério Público (R\$40.000,00)



é exagerada porque se refere a qualquer ato que descumpra qualquer uma das cláusulas. Dessa forma, por razoável, entendo prudente a multa de R\$10.000,00 por eventual ato de descumprimento.

Pelo até aqui referido, também procede a pretensão do Ministério Público de condenação da Corsan ao pagamento de danos morais coletivos (item “d” da inicial, fl. 16), embora não no patamar perseguido.

Isso porque, conforme já foi referido, o fornecimento constante e satisfatório de água é condição mínima de dignidade que se insere no direito à saúde e à habitação, os quais são elevados pela Constituição Federal à categoria de direitos fundamentais (art. 6º, CF).

Dessa forma, a prestação inadequada de tal serviço público essencial, pela empresa obrigada contratualmente a fazê-lo, gera dano moral indenizável. Consoante já referido, há diversos relatos de moradores que sofreram com faltas reiteradas e constantes de água em suas residências. **O depoimento da testemunha Ari Quadros é particularmente grave porque refere que várias pessoas, desesperadas com a falta de água, apelaram para a perfuração clandestina de poços artesianos. Procedimento irregular e prejudicial ao meio ambiente.**

No entanto, embora caracterizado o dano moral coletivo, a indenização pretendida pelo Ministério Público (R\$500.000,00) é excessiva porque alguns problemas foram em decorrência de casos fortuitos ou de força maior (falta de chuva, tempestades ou problemas técnicos imprevisíveis), conforme relataram os funcionários da Corsan ouvidos. Também a extensão do dano é atenuada porque a maior parte das reclamações foram nos anos de 2009, 2010 e 2011. Depois, várias situações parece que foram resolvidas, embora algumas problemas persistiram.

As testemunhas também relataram que a Corsan, quando recebia reclamações, algumas vezes, mas não todas, buscava resolver os problemas,



embora na maior parte das vezes tenha sido ineficiente.

Finalmente, deve se levar em consideração a considerável capacidade financeira da empresa (lucro de R\$53 milhões em 2010).

Assim, julgo prudente a indenização de R\$200.000,00.

Em relação ao pedido de condenação do Município a fiscalizar periodicamente o cumprimento do contrato (item “g” de fl. 16) também procede porque se trata de uma imposição do art. 29, I da Lei 8.987/95 ao Poder Concedente e nem deveria precisar de determinação judicial para cumprimento desse dever.

O Município, durante bastante tempo, foi omissos no seu dever legal de fiscalizar a prestação do serviço. O laudo trazido aos autos referiu : **Conclusão 25 – Quanto à obrigação de fiscalizar os serviços de saneamento básico executados pela Corsan, por parte do Município de Santa Maria, constatou-se um verdadeiro alheamento do Município, quanto a isto, na medida em que, mais de 90% dos moradores entrevistados responderam que o Município nunca fiscalizou ou não souberam informar [...] (fl. 425).**

No entanto, descabe determinar ao Município que remeta relatórios anuais ao Ministério Público, porquanto inexistente subordinação entre ambos. O Município fiscalizará o cumprimento do contrato e o Ministério Público, no cumprimento de seu dever institucional, fiscalizará o próprio Município, podendo requisitar os relatórios e documentos que julgar necessários.

Por fim, deixo de fixar multa requerida porque acredito que a CORSAN não se oporá à fiscalização do Município e respeitará a decisão judicial trãnsita em julgado. Na hipótese de a decisão não ser cumprida a contento, aí sim, para assegurar resultado prático com efetivo cumprimento da obrigação, a execução seguirá o art. 644 do CPC (que remete ao art. 461) e, então, *serão tomadas as medidas específicas e necessárias previstas pelo § 5º, incluindo a*



responsabilidade pessoal, civil e criminal, se for o caso, daquele que desrespeitar a coisa julgada emanada do Estado-juiz.

III - DISPOSITIVO

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** para condenar a **COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO – CORSAN** a **a)** cumprir integralmente o contrato de concessão de fls. 42-50, fixando, para o caso de descumprimento de qualquer uma de suas cláusulas, cláusula penal de R\$10.000,00, que poderá ser aplicada pelo próprio Concedente, mediante regular procedimento administrativo; **b)** pagar indenização pelos danos morais coletivos causados, 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 de Defesa do Consumidor de que trata a Lei Municipal 4579/2002. **Condeno** também o **MUNICÍPIO DE SANTA MARIA** a fiscalizar periodicamente o cumprimento do contrato de concessão dos serviços.

Custas processuais, 80% das custas pela CORSAN. Os outros 20% seriam pelo Município, mas ele é isento (art. 11 do Regimento de Custas, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 13.471/2010). Sem condenação ao pagamento de 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).

Trânsita, archive-se.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER JUDICIÁRIO



Santa Maria, 12 de agosto de 2013.

Eloisa Helena Hernandez de Hernandez,
Juíza de Direito