

## Limites e possibilidades de intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente: uma análise do posicionamento dos tribunais brasileiros no julgamento de ações civis públicas

*Limits and possibilities of judicial intervention in environment public policy: an analysis of the positioning of the brazilian courts*

Julia Marta Drebes Dörr\*  
Fernanda Dalla Libera Damacena\*\*

**Resumo:** Este artigo pretende demonstrar os limites e as possibilidades de atuação jurisdicional diante de ações que versam sobre políticas públicas em matéria ambiental. O estudo foi realizado por meio da análise de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações civis públicas, ajuizadas pelo Ministério Público. No final, foi possível identificar que a matéria não é pacífica tanto em termos de posição quanto de argumentos. Algumas decisões reconhecem que a intervenção judicial não representa uma violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, outras não. Entende-se como equilibradas e razoáveis as decisões pautadas por argumentos que tenham como fundamento a possibilidade de atuação judicial diante da violação do direito ao meio ambiente, mas que também observem os limites orçamentários do Poder Público. O método de pesquisa utilizado é o dedutivo, com técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

\* Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Bolsista de Iniciação Científica Unibic, no grupo de pesquisa “Direito, Risco e Ecocomplexidade”, sob a orientação do Prof. Dr. Délton Winter de Carvalho, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos.

\*\* Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Mestre em Direito pela Unisinos. Especialista em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora de Direito Ambiental no curso de Graduação em Direito da Unisinos. Coordenadora e professora no Curso de Especialização em Direito Ambiental da Unisinos. Professora convidada da Escola Superior de Advocacia. Pesquisadora no grupo de pesquisa “Direito, Risco e Ecocomplexidade”, cadastrado no CNPq/PPGDir/Unisinos. Autora de artigos científicos e do livro *Direito dos desastres*. Advogada.

**Palavras-chave:** Ação civil pública. Direito Ambiental. Poder Judiciário. Política pública.

**Abstract:** This article aims to demonstrate the limits and possibilities of the jurisdictional action on lawsuits that deal with public policies on the environment. The study was conducted through the analysis of court decisions handed down under civil class actions filed by Prosecutor's Office. As a final consideration, it was possible to identify that the issue is not settled. Some decisions recognize that judicial intervention is not a violation of the principle of separation of powers and the possible reservation clause, but others not. However, this article defends as balanced and reasonable the judicial reasoning guided by the possibility of judicial action due to the violation of the right to the environment, but at the same time, take into account the budgetary constraints of the government. The research method was deductive. The techniques of research used were bibliographical and jurisprudential analysis.

**Keywords:** Public and civil action. Environment Law. Judiciary. Public policy.

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, considerando-o um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Os destinatários dessa orientação são o Poder Público e a coletividade, cujo dever deles é a defesa e a preservação do ambiente às presentes e futuras gerações.

A constitucionalização do meio ambiente faz parte do projeto constitucional de transformação da sociedade, com a assunção do Estado Democrático de Direito. Todavia, em que pese esse arrojado plano constitucional, houve pouca preocupação com a criação de bases estruturais para a concretização dos direitos fundamentais garantidos, dentre eles o direito ao meio ambiente. Assim, são presenciadas inúmeras situações de violação do direito ao meio ambiente por parte do Poder Público, seja por meio de ações degradantes diretas, seja em razão da omissão dos entes federados no cumprimento do seu dever constitucional.

É nesse cenário que tem se fortalecido a atuação do Poder Judiciário, demandado como alternativa à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, por meio dos atores legitimados

e dos “remédios” processuais cabíveis, o Poder Judiciário é instado a intervir em políticas públicas de meio ambiente, apreciando demandas cujo objetivo seja a responsabilização de entes públicos de implementarem medidas necessárias à garantia da proteção ambiental.

Contudo, ainda que as deficiências anteriormente mencionadas sejam de conhecimento geral, importante é observar que o fortalecimento da atuação do Poder Judiciário, no atual contexto do Estado Democrático de Direito, assumindo contemporaneamente um verdadeiro protagonismo no arranjo político-institucional, não é imune a críticas. A intervenção judicial em políticas públicas voltadas à proteção e à promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz surgir uma série de questionamentos e objeções por parte da doutrina e da jurisprudência. As objeções são diversas, tais como a possível afronta ao princípio da separação de poderes, a ilegitimidade democrática do Poder Judiciário para fazer escolhas públicas, bem como a repercussão da decisão judicial no orçamento público do ente estatal em questão.

Nesse caminho, o objetivo do presente artigo é demonstrar os limites e as possibilidades da atuação jurisdicional diante de ações que versam sobre políticas públicas em matéria ambiental. O estudo foi realizado por meio da análise de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações civis públicas, ajuizadas pelo Ministério Público (MP). A pesquisa analisou decisões relevantes dos tribunais superiores em demandas em que o pedido envolvia a intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente sobre a matéria, mas priorizou decisões judiciais de segundo grau.

Com vistas a ilustrar o objetivo geral, inicialmente, faz-se uma breve análise acerca dos principais aspectos que envolvem a ação civil pública. A seguir, colacionam-se algumas decisões judiciais atuais, oriundas do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça (TJs) dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, tendo em vista ser impossível esgotar a jurisprudência, pois existem abundantes julgados tratando da problemática proposta. Não são analisadas decisões judiciais que não guardam relação com a proteção do meio ambiente, embora se tenha conhecimento de que o posicionamento dos tribunais superiores a respeito do tema *controle judicial de políticas públicas* se consolidou por meio de casos voltados a outras temáticas.

As decisões judiciais coletadas e analisadas são classificadas e expostas em três grupos, de acordo com a fundamentação e os argumentos utilizados pelo tribunal no momento do julgamento. Dessa forma, observam-se decisões que reconhecem a intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente como uma violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível; outras que, pelo contrário, reconhecem que a atuação do Poder Judiciário não representa uma violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível, e, no final, decisões judiciais que se entende como sendo razoáveis e equilibradas, pois reconhecem a possibilidade de intervenção judicial e respeitam os limites orçamentários do ente público.

Estudar a problemática que surge da intervenção judicial, na esfera de atuação do Poder Executivo, em matéria ambiental, é de extrema relevância ao fomento da reflexão sobre o Direito Ambiental na atualidade. Há um aumento considerável de ações judiciais envolvendo políticas públicas de meio ambiente, em especial, ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público (MP). Esse crescimento alerta ao fato de que o Poder Público não tem se ocupado adequadamente do seu dever constitucional de defesa e proteção do meio ambiente, o que provoca uma transferência do processo de tomadas de decisão, que passa do Poder Executivo ao Poder Judiciário. Essas questões desencadeiam profundas reflexões tanto de ordem constitucional quanto jurisdicional, conforme se poderá vislumbrar ao longo do artigo.

Para o desenvolvimento deste estudo, utilizou-se o método dedutivo, partindo de uma análise ampla e geral a respeito de alguns conceitos clássicos, como do princípio da separação de poderes e de democracia, especificando-se a maneira como as decisões judiciais precisam respeitar alguns limites. As técnicas de pesquisa utilizadas são a jurisprudencial, por meio da coleta, análise e comparação de decisões judiciais, e a bibliográfica.

## **2 A ação civil pública como instrumento processual provocador de intervenção judiciária em políticas públicas ambientais**

A ação civil pública constitui um dos mais importantes mecanismos processuais à tutela judicial do meio ambiente. Trata-se do “instrumento processual por excelência na busca da efetivação da proteção ao direito difuso, especialmente quando se cuida de imposição de obrigação

positiva”.<sup>1</sup> O fundamento constitucional da ação civil pública se encontra no art. 129, inciso III, que prevê como função institucional do MP “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.<sup>2</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, a ação civil pública está prevista na Lei 7.347/1985.<sup>3</sup> Teori Albino Zavascki entende que a “ação civil pública é a denominação atribuída pela Lei 7.347, de 1985, ao procedimento especial, por ela instituído, destinado a promover a tutela de direitos e interesses transindividuais”.<sup>4</sup> O objetivo da ação civil pública, portanto, é a tutela de direitos e interesses transindividuais, dentre eles o direito ao meio ambiente. O processo transborda os limites daquilo que é meramente individual, para focar a proteção da sociedade conjuntamente considerada, em sua universalidade, de um grupo de indivíduos que compartilham a mesma identidade e os mesmos valores.<sup>5</sup> Sendo assim, a ação civil pública “apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’”.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> HARTMANN, Analúcia. Ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Org.). *Ação civil pública: 20 anos da Lei 7.347/1985*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2006. p. 412.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016. A legitimidade do órgão ministerial para a propositura de ação civil pública ambiental também se encontra na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/1993), em seu artigo 25, inciso IV, que dispõe que incumbe ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente”. BRASIL. *Lei 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>3</sup> BRASIL. *Lei 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>4</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 63.

<sup>5</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009. p. 4.

<sup>6</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 23.

A gênese da ação civil pública se encontra nas demandas sociais da atualidade, em que a sociedade de massa passou a apresentar problemas de caráter transindividual, ou seja, que atingem um número indeterminado de pessoas. Essa nova realidade tornou necessária a criação de instrumentos jurídicos aptos a tutelar essas novas relações estabelecidas na sociedade atual.<sup>7</sup> A crise ecológica, manifestada pelo crescimento desenfreado de problemas ambientais, decorrentes de poluição, degradação ambiental, acúmulo de lixo, desmatamento, entre outros, também contribuiu à necessidade de desenvolvimento de mecanismos jurídico-processuais que pudessem tutelar o ambiente em todas suas peculiaridades.

O rol de agentes legitimados à propositura de ação civil público-ambiental é construído a partir da análise conjunta do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública<sup>8</sup> e do art. 82 do Código de Defesa do Consumidor.<sup>9</sup> A legitimação desses entes é concorrente e disjuntiva, ou seja, diante de um dano ou ameaça de dano a um bem ambiental, todos eles, sozinhos ou em litisconsórcio, estão legitimados à propositura da competente ação civil pública.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> GUERRA, Isabella Franco. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 7-9.

<sup>8</sup> Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. BRASIL. *Lei 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016).

<sup>9</sup> Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I – o Ministério Público, II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. (BRASIL. *Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016).

<sup>10</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 61-62.

Em relação ao amplo espectro de tutela do direito material, essa prestada por ação civil pública, Teori Albino Zavascki ressalta que

há de se entender, conseqüentemente, que é instrumento com aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a proteção ao direito material da melhor forma e na maior extensão possível. Somente assim será adequado e útil. Se não puder servir ao direito material, a ação civil pública será ferramenta desprezível.<sup>11</sup>

Em sendo assim, a tradicional concepção de eficácia da sentença em declaratória, condenatória e constitutiva não é suficiente para garantir a proteção integral do direito ao meio ambiente, de modo que se abre espaço também às eficácias mandamental e executiva.<sup>12</sup>

Traçadas as linhas gerais dos aspectos que envolvem ação civil pública, o artigo apresenta uma compilação de decisões judiciais cujos pedidos, argumentos, fundamentações e dispositivos vislumbram a possibilidade e os limites da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente.

3 Decisões que reconhecem a intervenção judicial como uma violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível

A pesquisa jurisprudencial revela que algumas decisões judiciais entendem não ser possível a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas de meio ambiente, pois essa atividade seria da competência do Poder Executivo, que detém a legitimidade democrática e a discricionariedade necessárias para eleger quais políticas públicas merecem prioridade orçamentária, de modo que uma eventual atuação judicial representaria uma ofensa ao princípio da separação de poderes e da reserva do possível.

---

<sup>11</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 71.

<sup>12</sup> GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 133.

Nesse sentido, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>13</sup> apreciou ação civil pública, na qual o Ministério Público Estadual pretendia a condenação da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e do Município de Iraí a implantarem estação de tratamento de esgotos, antes do seu despejo nas águas do rio Mel. O relator afirmou ter consciência dos problemas financeiros e administrativos que afligem o Poder Executivo, bem como da problemática situação de tratamento de esgoto no Município de Iraí. Contudo, afirmou que não cabe ao Poder Judiciário a intervenção em atos administrativos, principalmente no sentido de impor ao Poder Executivo a forma que o mesmo deve agir, quando for necessária a previsão orçamentária e a análise dos critérios de conveniência e oportunidade. Para o julgador, o controle judicial dos atos administrativos é limitado, se restringindo somente ao controle formal de legalidade, não sendo possível ao juiz adentrar na esfera da discricionariedade, que seria própria do juízo político.<sup>14</sup>

Já em caso oriundo do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro,<sup>15</sup> o argumento utilizado pela Vigésima Segunda Câmara Cível foi de que a intervenção judicial, em uma política pública de meio ambiente, somente é possível quando estiver presente uma situação excepcional. No caso, a ação civil pública pretendia a condenação do Município do Rio de Janeiro a pavimentar e instalar um sistema pluvial de esgoto em uma comunidade carente. Para a Câmara, a atuação do Poder Judiciário somente se justifica quando o destinatário final da prestação estatal, determinada

---

<sup>13</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70035928357*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento). Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Difini. Porto Alegre, 6 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>14</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70035928357*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento). Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Difini. Porto Alegre, 6 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 4.

<sup>15</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0061247-96.2008.8.19.0001*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Apelado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza. Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400169692>>. Acesso em: 28 jul. 2016.



judicialmente, for portador de uma necessidade extraordinária, inadiável e cujo protelamento for capaz de provocar consequências drásticas.<sup>16</sup>

O relator realizou uma reflexão acerca da legitimidade democrática do administrador público para fazer escolhas, bem como da crise de representatividade que assola nosso país, ao afirmar que é papel da sociedade organizada e de suas instituições privilegiar as escolhas políticas voltadas, por exemplo, a ações de saneamento básico, e não eleger representantes cuja agenda política seja a implementação de equipamentos urbanos de necessidade duvidosa, como a construção de estádios de futebol, ao invés de uma rede de tratamento de esgoto sanitário.<sup>17</sup>

Em julgado proveniente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente, ao apreciar ação civil pública que pretendia a condenação do Município de Ribeirão Preto a arborizar e urbanizar áreas verdes, também entendeu que a intervenção do Poder Judiciário, em políticas públicas, somente é possível em situações excepcionais, a fim de garantir direitos essenciais e constitucionalmente reconhecidos.<sup>18</sup> Sendo assim, as providências que o Ministério Público estadual entendia como necessárias à proteção ambiental não foram assim consideradas pelos julgadores, nos termos do voto do relator, que afirmou que, embora reconheça a importância do direito ao meio ambiente, não seria possível a determinação judicial ao Poder Público de plantar árvores e construir praças, em detrimento de outros direitos fundamentais.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0061247-96.2008.8.19.0001*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Apelado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza. Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400169692>>. Acesso em: 28 jul. 2016, p. 4.

<sup>17</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0061247-96.2008.8.19.0001*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Apelado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza. Rio de Janeiro, 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400169692>>. Acesso em: 28 jul. 2016, p. 5.

<sup>18</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação 3005557-78.2005.8.26.0506*, da Primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Município de Ribeirão Preto. Relator: Des. Marcelo Berthe. São Paulo, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8810943&cdForo=0&vlCaptcha=eauqn>>. Acesso em: 28 jul. 2016, p. 4.

<sup>19</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação 3005557-78.2005.8.26.0506*, da Primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Município de Ribeirão Preto. Relator: Des. Marcelo Berthe. São Paulo, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8810943&cdForo=0&vlCaptcha=eauqn>>. Acesso em: 28 jul. 2016, p. 4.

Já em relação à questão orçamentária, o relator afirmou que não houve comprovação. nos autos, de que os recursos públicos estavam sendo destinados ao custeio de direitos menos importantes, de forma que não seria possível ao Poder Judiciário obrigar o Poder Público a construir praças, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.<sup>20</sup> Assim, a apelação interposta pelo Ministério Público estadual foi desprovida, e a sentença de improcedência foi mantida.

A não demonstração da omissão do Poder Público em cumprir seu dever constitucional de proteção do meio ambiente também é uma situação considerada capaz de afastar a possibilidade de controle judicial de políticas públicas. Nesse viés, em ação civil pública, que visava à condenação do Município e do Estado do Rio de Janeiro a executarem medidas de proteção e prevenção em áreas de alto risco de desabamento e deslizamento, a Décima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pautada em vasta documentação apresentada pelos entes públicos, entendeu que, não estando presente a omissão do Poder Público, não seria possível a intervenção judicial.<sup>21</sup> A atuação do Poder Judiciário dependeria da comprovação da inércia do Estado, nos termos do voto do relator, que mencionou que a teoria da reserva do possível e a teoria dos custos dos direitos não podem ser aplicadas somente quando estiver presente uma clara omissão estatal a comprometer os direitos fundamentais.<sup>22</sup>

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por sua vez, ao julgar agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Estadual,<sup>23</sup>

<sup>20</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação 3005557-78.2005.8.26.0506*, da Primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Município de Ribeirão Preto. Relator: Des. Marcelo Berthe. São Paulo, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8810943&cdForo=0&v1Captcha=eauqn>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 6.

<sup>21</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 0022135-84.2012.8.19.0000*, da Décima Segunda Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Agravados: Município do Rio de Janeiro e Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Mario Guimarães Neto. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201200215567>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>22</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 0022135-84.2012.8.19.0000*, da Décima Segunda Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Agravados: Município do Rio de Janeiro e Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Mario Guimarães Neto. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201200215567>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 4.

<sup>23</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 1.0461.04.015775-6/001*, da Sexta Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Município de Ouro Preto. Relator: Des. José Domingues Ferreira Esteves. Belo Horizonte, 3 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

em face de decisão que indeferiu pedido liminar nos autos de ação civil pública ajuizada em desfavor do Município de Ouro Preto, também entendeu que a atuação judicial em políticas públicas viola o princípio da separação de poderes.

Por meio da referida ação civil pública, o *parquet* pretendia a condenação do Município a implementar medidas necessárias à fiscalização e à regulamentação da ocupação do Bairro Taquaral, cuja ocupação desordenada estava causando situação de risco às famílias moradoras na localidade e também ao meio ambiente, em razão dos iminentes deslizamentos de terra em época de chuvas fortes.<sup>24</sup>

A câmara, contudo, entendeu que a decisão acerca da realização de obras que visem à regularização da ocupação de ruas, praças e bairros faz parte da seara de discricionariedade do administrador público, e que acolher os pedidos formulados pelo Ministério Público estadual seria admitir “a co-participação desse Órgão na administração pública, o que violaria os princípios de independência e da autonomia desse ente”.<sup>25</sup>

Percebe-se que muitos são os argumentos utilizados em decisões contrárias à atuação judicial. A maioria dessas decisões se fundamenta no entendimento de que o controle judicial de políticas públicas de meio ambiente representa uma afronta ao princípio da separação de poderes, bem como uma violação aos limites impostos pela reserva do possível e pela questão orçamentária. Não caberia ao Poder Judiciário obrigar o ente público a agir de determinada forma, principalmente quando for necessária a previsão orçamentária, devendo o controle judicial se limitar à apreciação da legalidade do ato. Além disso, algumas decisões entendem que a intervenção judicial somente é possível quando estiver presente uma situação excepcional e de grave violação do direito ao meio ambiente, devendo estar devidamente comprovada a omissão do Poder Público.

---

<sup>24</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 1.0461.04.015775-6/001*, da Sexta Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Município de Ouro Preto. Relator: Des. José Domingues Ferreira Esteves. Belo Horizonte, 3 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 2.

<sup>25</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 1.0461.04.015775-6/001*, da Sexta Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Município de Ouro Preto. Relator: Des. José Domingues Ferreira Esteves. Belo Horizonte, 3 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 2-3.

Por meio dessas decisões, portanto, é possível perceber que o controle judicial de políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente não é pacificamente aceito e incentivado pela jurisprudência, existindo muitos argumentos contrários à atuação do Poder Judiciário.

4 Decisões que reconhecem que a intervenção judicial não representa uma violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível

Por outro lado, a consulta jurisprudencial demonstra que muitas decisões são favoráveis ao controle judicial de políticas públicas de meio ambiente. No âmbito dos tribunais superiores, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, quando existir uma situação de grave violação do direito ao meio ambiente pelo Poder Público, é pacificada, e muitas são as decisões de tribunais estaduais que seguem essa mesma linha.

Nesse sentido, no julgamento do Recurso Especial 1.367.549/MG,<sup>26</sup> o STJ apreciou profundamente a questão envolvendo a intervenção judicial em políticas públicas de meio ambiente. Tratava-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em face de acórdão oriundo do Tribunal de Justiça daquele estado, que não acolheu a pretensão ministerial de ver o Município de Uberlândia condenado a implementar uma usina de reciclagem de entulhos provenientes da construção civil. A decisão do tribunal *a quo* fundamentou-se na afronta ao princípio da separação de poderes.

O relator do acórdão realizou longa explanação acerca da atual interpretação que se dá ao princípio da separação de poderes, acompanhando a evolução das atividades estatais. Para ele a afirmação constitucional dos direitos sociais provocou uma profunda modificação na função estatal, que deixou de se preocupar somente com a proteção das liberdades públicas, para assumir uma postura mais ativa, no sentido de concretizar políticas públicas cujo objetivo é a verdadeira transformação da sociedade.

---

<sup>26</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.367.549/MG*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 2 de setembro de 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num\\_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

Nesse sentido, o papel exercido pelo Poder Judiciário também sofreu alterações ao participar dessa missão: efetivação dos direitos sociais. A Administração Pública assumiu o compromisso de criar e implementar políticas públicas voltadas à concretização do projeto constitucional, enquanto que o Poder Judiciário teve seu espectro de atuação ampliado, cabendo-lhe a fiscalização do cumprimento, pelo Poder Público, desses direitos sociais constitucionalmente garantidos. Diante disso, quando a Administração Pública injustificadamente deixar de cumprir seu dever constitucional de implementar políticas públicas visando à proteção dos direitos fundamentais, estaria autorizada a intervenção judicial, “sob pena de transformar em letra morta os direitos sociais”.<sup>27</sup>

O ministro-relator também ressaltou o posicionamento no sentido de que o princípio da separação de poderes, concebido em sua origem à garantia de direitos fundamentais, não pode ser invocado com vistas a obstaculizar a concretização de direitos sociais, ainda mais de direitos que fazem parte de um núcleo de obrigações que o Estado deve considerar como prioritárias, como é o caso do direito ao meio ambiente.<sup>28</sup>

Por outro lado, o relator afirmou que a intervenção judicial em políticas públicas não pode ser indiscriminada, sob pena de violação do princípio da separação de poderes. No entanto, quando a omissão e as falhas da Administração Pública forem claras, violando direitos fundamentais, a interferência do Poder Judiciário seria perfeitamente legítima, no intuito de se restabelecer a integridade da ordem jurídica violada.<sup>29</sup> Assim, foi dado provimento ao recurso especial, condenando o

---

<sup>27</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.367.549/MG*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 2 de setembro de 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num\\_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 11.

<sup>28</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.367.549/MG*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 2 de setembro de 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num\\_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 12-13.

<sup>29</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.367.549/MG*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 2 de setembro de 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num\\_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 13.

Município de Uberlândia a implementar obra pública, qual seja, a usina de reciclagem de entulhos provenientes da construção civil.

Já no Recurso Especial 429.570/GO,<sup>30</sup> o Ministério Público do Estado de Goiás pretendia a reforma de acórdão proferido pelo tribunal daquele estado, que reconheceu ser possível condenar o Poder Público a uma obrigação de fazer por meio de ação civil pública, porém, em se tratando da seara de discricionariedade do administrador público, para estabelecer prioridades na realização de obras públicas, não seria possível a intervenção do Poder Judiciário. O Ministério Público almejava a condenação do Município de Goiânia a promover obras de recuperação de área degradada por erosões.

Analisando o recurso especial, a ministra-relatora também realizou reflexão a respeito da evolução da compreensão do princípio da separação de poderes. Para ela, a interpretação literal do princípio da separação de poderes transformou o Poder Legislativo em um *superpoder*, de absoluta supremacia, sendo que ao Poder Executivo restou plena liberdade em relação ao *facere* e ao *non facere*, ou seja, em relação ao mérito administrativo, cujo controle não era dado ao Poder Judiciário. Contudo, a ministra ressaltou que, a partir da última década do século XX, o Brasil conseguiu realizar uma releitura do princípio da separação de poderes, retirando do legislador tal supremacia de poder e dando nova interpretação ao princípio da legalidade. Como muitas vezes o princípio da legalidade recai somente sobre requisitos formais, nascem amplas zonas de irrestrita liberdade ao administrador público. Dessa maneira, se conferiu ao Poder Judiciário a atribuição de interferir no âmbito dos atos administrativos, com o intuito de coibir e prevenir abusos autoritários e violação de princípios constitucionais.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 429.570/GO*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Município de Goiânia. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num\\_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>31</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 429.570/GO*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Município de Goiânia. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num\\_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 4.

Levando em consideração tais balizas, e estando comprovado que a erosão das áreas referidas na ação civil pública estava causando danos ao meio ambiente e colocando a população em risco, a ministra entendeu ser cabível a atuação judicial no sentido de obrigar o Poder Público a tomar as medidas necessárias para cessar as causas do dano e também para recuperar área já degradada.<sup>32</sup> Contudo, importante é salientar que, no julgamento desse recurso especial, houve o voto vencido do ministro Francisco Peçanha Martins, que assim afirmou:

Continuo ainda fiel às lições antigas de Miguel Seabra Fagundes, no melhor livro que já se escreveu sobre o controle dos atos administrativos. Ao Poder Judiciário não cabe julgar a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos. [...]. Entendo que o Judiciário não pode imiscuir-se na conveniência e na oportunidade dos atos do Poder Executivo, da mesma forma como defendo a integridade do exercício do poder pelo Judiciário e pelo Legislativo.<sup>33</sup>

O STF também tem entendido ser possível a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas de meio ambiente, sem que isso represente uma afronta ao princípio da separação de poderes.<sup>34</sup> Em caso oriundo da Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina,<sup>35</sup> foi mantida a sentença de extinção sem resolução do mérito, em virtude da impossibilidade jurídica do pedido, de uma ação civil pública que pretendia a condenação do Município de Camboriú a implementar medidas aptas a evitar os efeitos devastadores provocados por chuvas e alagamentos. No julgamento do recurso extraordinário, a ministra-relatora entendeu que, diferentemente do que havia sido sustentado no acórdão

---

<sup>32</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 429.570/GO*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Município de Goiânia. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num\\_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 3.

<sup>33</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 429.570/GO*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Município de Goiânia. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1132005&num\\_registro=200200461108&data=20040322&tipo=52&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1132005&num_registro=200200461108&data=20040322&tipo=52&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

recorrido, o entendimento do STF era no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode obrigar a Administração Pública a adotar medidas necessárias à efetivação de direitos constitucionais reconhecidos como essenciais, como é o direito ao meio ambiente, sem que isso configure uma violação do princípio da separação de poderes. A ministra colacionou julgados que corroboram essa afirmação e reformou, portanto, a decisão do Tribunal *a quo*.<sup>36</sup>

Já em caso oriundo da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul,<sup>37</sup> em que se pretendia a condenação do Município de Panambi a tomar providências ao adequado

<sup>34</sup> Nesse sentido, também podemos mencionar: BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 417.408/RJ*, da Primeira Turma. Agravante: CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos). Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 20 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3129731&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 28 jul. 2016. BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 692.541*, da Primeira Turma. Agravante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308101381&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>35</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 2009.036588-6*, da Segunda Câmara de Direito Público. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Apelado: Município de Camboriú. Relator: Des. Ricardo Roesler. Florianópolis, 6 de abril de 2010. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000ECVY0000&nuSeqProcessoMv=23&tipoDocumento=D&nuDocumento=2304361>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>36</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 700.227/SC*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Camboriú. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 14 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=109628167&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 4. No acórdão recorrido, o relator, desembargador Ricardo Roesler, havia afirmado que “encontra-se pacificado o entendimento, tanto nos Tribunais Superiores e como nesta Corte de Justiça, de que constitui ingerência do Poder Judiciário impor obrigação de fazer no sentido de realizar obras como as de saneamento, construção de condomínios habitacionais e escolas à administração pública, na medida em que tal atribuição é de competência do Poder Executivo”. (SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 2009.036588-6*, da Segunda Câmara de Direito Público. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Apelado: Município de Camboriú. Relator: Des. Ricardo Roesler. Florianópolis, 6 de abril de 2010. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000ECVY0000&nuSeqProcessoMv=23&tipoDocumento=D&nuDocumento=2304361>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 3).

<sup>37</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70035768423*, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de Panambi. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 20 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70035768423&ano=2010&codigo=872439](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70035768423&ano=2010&codigo=872439)>. Acesso em: 28 jul. 2016.



tratamento de esgotos domiciliares, a câmara entendeu que a decisão representaria uma violação do princípio da separação de poderes e uma indevida ingerência do Poder Judiciário na atividade discricionária do administrador sobre como empregar os recursos públicos e como eleger prioridades. Contudo, o STF também reformou a decisão. O ministro-relator afirmou que a implementação de políticas públicas voltadas ao cumprimento de direitos constitucionais também pode ser tarefa atribuída ao Poder Judiciário, na hipótese de descumprimento das obrigações político-jurídicas por parte dos órgãos estatais, vindo a comprometer a eficácia e a integridade dos direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente. Para o ministro o dever do Estado de conferir efetividade aos direitos fundamentais, especialmente aos sociais, constitui um limite à ampla discricionariedade administrativa. Sendo assim, a intervenção do Poder Judiciário, quando o Estado, arbitrariamente se recusar a cumprir o seu dever de proteção e promoção do direito ao meio ambiente, se torna plenamente legítima, sem qualquer ofensa ao princípio da separação de poderes, com o intuito de fazer prevalecer a vontade política expressa pelo legislador constituinte.<sup>38</sup>

Também foi conferido relevo ao tema *custos do direito ao meio ambiente* e da *questão da reserva do possível*, aduzindo o relator que não se ignorou que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais depende da disponibilidade orçamentária do Estado. Para ele, estando devida e objetivamente comprovada a incapacidade econômico-financeira do Poder Público, não será razoável exigir a efetivação do comando constitucional, em virtude da existência de uma limitação material.<sup>39</sup>

Contudo, embora considerado, o conteúdo de tais limites não foi suficiente para manter a decisão recorrida. Para o ministro a cláusula da reserva do possível somente pode ser invocada pelo Estado quando ocorrer um justo motivo, objetivamente aferível. Caso contrário, a reserva do possível não pode ser invocada, no intuito de o Estado, propositalmente,

---

<sup>38</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 796.347/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de Panambi. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=305895863&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 8.

<sup>39</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 796.347/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de Panambi. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=305895863&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 10.

descumprir obrigações impostas constitucionalmente. O direito ao meio ambiente, sendo um típico direito que demanda prestações estatais positivas, apresenta denso respaldo constitucional, que não confere ao Poder Público um amplo espaço de discricionariedade, de modo que não lhe é possível a mera alegação de conveniência e oportunidade.<sup>40</sup>

Após repisar os fundamentos da importância essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o ministro-relator afirmou que o acórdão recorrido diverge da orientação do STF e, portanto, deu provimento a recurso extraordinário.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por sua Vigésima Segunda Câmara Cível,<sup>41</sup> apreciou ação civil pública proposta em face do Município de São Jerônimo, com o intuito de obrigar o ente público a instalar uma rede de tratamento de esgoto cloacal no Bairro Princesa Isabel e na Vila Residencial CEEE. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados pelo MP, para apenas condenar o Município a re/ratificar um levantamento de todas as residências existentes nas localidades (objeto da ação) que estivessem diretamente ligadas à rede de esgoto pluvial e as que despejam resíduos líquidos a céu aberto, sem qualquer tratamento.

Inconformado com a sentença, o MP interpôs recurso de apelação, mas a câmara manteve o entendimento adotado na sentença. O relator ressaltou que não se pretendia afastar o direito dos cidadãos a uma vida digna, com mínimas condições de higiene, e de um meio ambiente saudável e equilibrado, mas que não era possível deixar de lado as limitações fiscais e orçamentárias do Município, que também possuem respaldo constitucional.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 796.347/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de Panambi. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=305895863&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 11.

<sup>41</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70028907954*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de São Jerônimo. Relator: Des. Newton Carpes da Silva. Porto Alegre, 9 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>42</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70028907954*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de São Jerônimo. Relator: Des. Newton Carpes da Silva. Porto Alegre, 9 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 11-12.

Inconformado com a decisão, o MP estadual interpôs recurso especial.<sup>43</sup> O relator do acórdão que apreciou a inconformidade do órgão ministerial realizou uma intensa análise a respeito das questões centrais esposadas no recurso. Inicialmente, em relação à reserva do possível, o ministro ressaltou que a alegação de insuficiência de recursos orçamentários para implementar medidas postuladas pelo MP estadual não pode ser encarada como uma mera falácia.<sup>44</sup>

O julgador analisou profundamente a relação de tensão que existe entre a reserva do possível e a concretização de direitos fundamentais que demandam prestações positivas, afirmando ser necessário buscar um equilíbrio entre as limitações fáticas (orçamentárias) e a efetivação dos direitos fundamentais. Para o ministro, a dimensão fática da reserva do possível diz respeito ao problema da escassez, que é sinônimo de desigualdade. Os bens escassos são aqueles que não podem ser usufruídos por todos, e sua distribuição deve levar em consideração o direito igual de todos ao bem e à impossibilidade de fruição simultânea por todos. Esse estado de escassez, portanto, é resultado de um processo de escolha e decisão, ou seja, quando não há recursos suficientes para atender às necessidades de todos, o administrador público realiza uma decisão em relação à qual área restará com recursos escassos, para que outra área possa ser contemplada. Como exemplo, o ministro referiu que o gasto de dinheiro público em festividades e propagandas governamentais provoca escassez de recursos para promover prestações estatais de educação e saúde.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>44</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 7.

<sup>45</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 8-9.

Diante desse quadro de escassez, ao administrador público caberia escolher quais programas de governo seriam tratados como prioridade, sendo que boa parte deles é “referendada pela vontade manifestada nas urnas”,<sup>46</sup> ou seja, espelha a legitimidade democrática que carregam os representantes eleitos. O ministro referiu que existe um núcleo de direitos que não pode, em hipótese alguma, ser preterido, pois representa o núcleo do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, em relação a esses direitos, nem mesmo a vontade da maioria pode preteri-los, porque a democracia não se limita ao princípio majoritário, sendo apenas um instrumento do processo democrático. Para o ministro a democracia, para além da vontade da maioria, significa a concretização dos direitos fundamentais, uma vez que somente haverá real democracia quando os cidadãos puderem usufruir de todos os direitos intimamente ligados à dignidade humana, que não podem ser limitados em razão da escassez, quando essa for fruto de escolhas discricionárias do administrador público.<sup>47</sup>

A decisão se deu após longa e profunda reflexão a respeito das questões debatidas, e, após a ponderação dos interesses em conflito, o ministro deu provimento ao recurso, pois, no caso dos autos, a tutela do mínimo existencial prevaleceu em relação à reserva do possível, que somente pode ser invocada na hipótese de absoluta insuficiência de caixa.<sup>48</sup>

As decisões analisadas demonstram o posicionamento da jurisprudência no sentido de ser possível a intervenção do Poder Judiciário na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do controle judicial

---

<sup>46</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 9.

<sup>47</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 9-10.

<sup>48</sup> BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 21.

de políticas públicas de meio ambiente. O argumento utilizado baseia-se no fundamento de que, quando a Administração Pública, injustificadamente, deixar de cumprir o seu dever constitucional de implementar políticas públicas de meio ambiente, a intervenção do Poder Judiciário estaria autorizada, sem que isso represente uma afronta ao princípio da separação de poderes. Além disso, as decisões demonstram uma interpretação atual do princípio da separação de poderes, afastando-se da concepção clássica e rígida, de modo a não comprometer a eficácia do direito fundamental ao meio ambiente. Já em relação à reserva do possível, essa só poderia ser invocada quando, objetivamente, for comprovada a insuficiência de recursos à implementação de política pública determinada pela decisão judicial.

5 A possibilidade de intervenção judicial e o respeito aos limites orçamentários: uma reflexão fundada na razoabilidade e com vistas à efetividade da tutela ambiental

Por meio de pesquisa jurisprudencial, também foram encontradas decisões que não percebem, na intervenção judicial, uma afronta ao princípio da separação de poderes e consideram a importância da atuação do Poder Judiciário na busca pela proteção do direito ao meio ambiente, contudo, foi respeitada a questão orçamentária. Assim, as decisões determinam a inclusão de verba necessária à implementação da política público-ambiental no orçamento público do exercício seguinte.

Nesse caminho, em ação civil pública ajuizada pelo MP estadual em face do Estado do Rio de Janeiro e do Município de São Sebastião do Alto, restou concedida a antecipação de tutela, para fins de compelir os entes públicos a tomarem providências, a fim de interditar ou desocupar residências, ao longo da extensão de curso hídrico do córrego Valão do Barro, bem como de promover obras de canalização e rebaixamento da calha do curso hídrico, sob pena de multa diária, em razão de risco de desmoronamento e desbarrancamento na região. Dessa decisão, o Estado do Rio de Janeiro interpôs agravo de instrumento,<sup>49</sup> afirmando, dentre

---

<sup>49</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 0047878-91.2015.8.19.0000*, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. André Ribeiro. Rio de Janeiro, 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500251841>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

outros argumentos, o grave prejuízo financeiro provocado pela decisão judicial, sendo que se deveria levar em conta a limitação financeira e orçamentária do Estado.

No mesmo sentido, a Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar apelação interposta pelo Município de Ribeirão Preto,<sup>50</sup> manteve a sentença de procedência de ação civil pública proposta pelo MP estadual, que condenou a municipalidade a promover a arborização e a urbanização de determinada área verde. O relator, desembargador Álvaro Passos, pontuou sobre a importância da harmonia e da independência dos três poderes, contudo, entendeu que a discricionariedade dos atos administrativos não permite uma atuação estatal que possa provocar algum prejuízo aos recursos ambientais, que são de interesse coletivo e podem afetar a vida de toda a sociedade. Para o julgador, portanto, não se trata de apreciação de critérios de conveniência e oportunidade, mas da proteção de direitos constitucionalmente assegurados.<sup>51</sup>

Sendo assim, a procedência da ação civil pública foi mantida; entretanto, o acórdão fez uma ressalva em relação aos efeitos financeiros e orçamentários da decisão. O relator pontuou que, em respeito aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, não se pode determinar a despesa de dinheiro público sem sua previsão em leis orçamentárias. Dessa maneira, foi determinada a obrigação do ente público de incluir os gastos necessários com a medida judicial em crédito adicional; contudo, devidamente comprovada a inviabilidade desse procedimento, o Município deveria incluir o montante na lei orçamentária do exercício fiscal subsequente.<sup>52</sup> Destarte,

---

<sup>50</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506*, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>51</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506*, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 3-4.

<sup>52</sup> ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506*, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&v1Captcha=zuskk>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 6-7.

o recurso obteve parcial provimento, sendo mantida a condenação do Município, mas com uma ressalva: a necessidade de inclusão dos gastos determinados no orçamento público municipal.

Seguindo essa mesma linha, a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul<sup>53</sup> manteve sentença de procedência de ação civil pública ajuizada pelo MP estadual em face do Município de Viamão, condenando o ente público a implementar medidas visando a garantir o desassoreamento do arroio Feijó, bem como a construção de correta estrutura de esgoto e escoamento pluvial. Entretanto, a sentença não determinou a realização imediata das obras, mas a inclusão dos custos necessários no orçamento do exercício correspondente ao trânsito em julgado da sentença.

A relatoria entendeu que o caso dos autos não representaria uma ofensa ao princípio da separação de poderes, visto que a atuação judicial, em políticas públicas, faz parte do dever constitucional de garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.<sup>54</sup>

A Segunda Câmara Cível do mesmo Tribunal julgou apelação interposta pelo Município de Mariana<sup>55</sup> em face de sentença que condenou o ente público a implementar um sistema de tratamento de esgoto no Município e a promover medidas de restauração das condições primitivas do solo. O recurso do Município se fundamentou na ausência de recursos financeiros previstos no Plano Plurianual para a realização de obras de saneamento determinadas na sentença.

---

<sup>53</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70043459619*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>54</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70043459619*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 5.

<sup>55</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001*, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

A câmara reconheceu a importância da harmonia e da independência entre os poderes do Estado, e que não é dado ao Poder Judiciário interferir nas decisões da Administração Pública, determinando a realização de obras públicas. Contudo, entendeu que a omissão do administrador público, lesiva ao meio ambiente, não pode ser tolerada, o que autoriza intervenção judicial.<sup>56</sup> Dessa forma, o tribunal manteve a condenação imposta pela sentença; contudo, o desembargador-relator fez uma ressalva em relação à previsão orçamentária, afirmando que o Município tem o poder discricionário de estabelecer prioridades nas obras públicas, não podendo entretanto, postergar indefinidamente a realização de uma obra de que a comunidade necessita. Assim, em reexame necessário, a sentença foi parcialmente reformada, a fim de determinar que o Município incluísse, no primeiro orçamento subsequente ao trânsito em julgado da sentença, a previsão para que a obra de tratamento de esgoto pudesse ser efetivada.<sup>57</sup>

Essas decisões demonstram o posicionamento favorável à atuação do Poder Judiciário nas hipóteses em que o Poder Público for omissivo no seu dever de proteção e promoção do meio ambiente, sem que isso represente uma violação do princípio da separação de poderes. Porém, os julgadores reconheceram os limites impostos pela reserva do possível e pela questão orçamentária, ou seja, que são necessárias a existência de recursos públicos e a previsão no orçamento público, para que determinada política público-ambiental possa ser implementada. Em sendo assim, ao invés de determinarem um prazo fixo ou a imediata implementação das medidas postuladas pelo MP, as decisões mencionadas determinaram a inclusão de verba necessária à sua realização no orçamento público-municipal ou estadual, conforme o caso. Dessa maneira, é ressaltada a importância do direito ao meio ambiente, mas também se respeita a repercussão financeiro-orçamentária da decisão judicial.

---

<sup>56</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001*, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=1040000026148001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=1040000026148001)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 2-3.

<sup>57</sup> ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001*, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=1040000026148001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=1040000026148001)>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 8.



## 6 Considerações finais

O fortalecimento da atuação judicial contemporânea também pode ser observado em relação à tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É crescente o número de demandas levado à apreciação do Poder Judiciário, em sua maioria proposto pelo MP, pela via da ação civil pública, com a pretensão de compelir o Poder Executivo a implementar medidas necessárias a resguardar ou recuperar ambiente impactado ou danificado. Essa realidade tem redundado na intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à promoção e à proteção ambientais.

Contudo, ainda que esteja sendo cada vez mais reconhecida a possibilidade de atuação judicial em políticas públicas de meio ambiente tanto pela doutrina como pelos tribunais esse fenômeno não é imune a críticas. Uma série de inquietações e questionamentos surgem nesse contexto de pesquisa, sendo de extrema necessidade uma análise pontual acerca de como os Tribunais brasileiros têm apreciado a questão.

Após a análise detalhada de diversas decisões judiciais, foi possível perceber que o debate está longe de ser pacífico de entendimento. O STF tem reconhecido a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na seara de competência da Administração Pública, quando estiver presente uma situação excepcional e de clara violação de um direito fundamental. O STJ tem contribuído para o debate com decisões aprofundadas, que propõem boas reflexões a respeito da importância do direito ao meio ambiente, da evolução da concepção de princípio da separação de poderes, da legitimidade democrática do Poder Judiciário e, também, da repercussão orçamentária da decisão judicial, levando em consideração os limites colocados pela reserva do possível.

Nos tribunais estaduais, o debate também é acirrado. Conforme expresso ao longo do artigo, foram analisadas decisões contrárias e favoráveis oriundas dos mesmos tribunais, o que demonstra que o entendimento a respeito do tema é conflituoso mesmo dentro de cada tribunal.

Nesse âmbito, as decisões que se mostraram contrárias à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas de meio ambiente são fundamentadas, em especial, na violação do princípio da separação de poderes. Algumas decisões acrescentam, ainda, que o Poder Judiciário não pode interferir nas escolhas orçamentárias do ente público. Além disso,

em alguns casos, a possibilidade de atuação judicial, pela ausência de demonstração expressa da omissão ou falha estatal, não foi reconhecida e, em outros, o óbice foi a inexistência de uma situação excepcional, a ensejar a necessidade de intervenção judicial foi o argumento.

Nessas situações, compreendeu-se que o princípio da separação de poderes não é violado quando há uma interferência do Poder Judiciário nas escolhas que são de competência do Poder Executivo. Isso porque a necessidade de proteção do meio ambiente estaria acima de questões como a divisão de competências entre os Poderes do Estado. Ademais, na maioria dos casos em que foi invocado o princípio da reserva do possível, ele não foi aplicado, em virtude da não demonstração cabal, pelo ente público, da ausência de recursos suficientes para a implementação da política pública postulada pelo MP. Logo, estando caracterizada a violação do dever constitucional atribuído ao Estado de proteção e promoção do meio ambiente, e não comprovando o ente público sua insuficiência de recursos, essas decisões favoráveis obrigaram o Poder Público a implementar uma série de medidas visando a resguardar o meio ambiente.

Por fim, se verificou que algumas decisões, embora reconheçam a possibilidade de a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas de meio ambiente, respeitam a questão orçamentária, levando em consideração o limite da reserva do possível, determinando a inclusão de verba necessária ao cumprimento da medida judicial no orçamento público do próximo exercício. Essas decisões, portanto, representam uma análise ponderada, razoável e equilibrada, que pretende a proteção ambiental, mas reconhece que o Estado enfrenta dificuldades financeiras e operacionais ao atendimento de todas as demandas que lhe são pertinentes.

Por fim, a partir de uma observação a respeito da pesquisa realizada, mostrada no presente artigo, foi possível perceber a transformação do papel exercido pelo Poder Judiciário no contexto do Estado Democrático de Direito, especialmente em relação à concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa mudança de paradigma tem resultado no reconhecimento da possibilidade de atuação judicial na busca da concretização desse direito tão caro à vida humana. Contudo, é fundamental que as decisões judiciais sejam criteriosas e ponderadas, que levem em conta as balizas oferecidas pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Esses parâmetros têm o condão de evitar excessos, bem como de reconhecer e respeitar as limitações financeiras que o Estado

enfrenta. Isso não significa justificar a omissão ou a indevida ação em matéria ambiental com base na ausência de orçamento, mas viabilizar a efetiva tutela do ambiente de forma planejada e, sobretudo, com benefícios coletivos. Decisões pontuais, paliativas e, não raras vezes, ineficazes, desprotegem ao invés de proteger.

## Referências

---

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. *Lei 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. *Lei 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. *Lei 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.366.337/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 30 de abril de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num\\_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=46949346&num_registro=201201324659&data=20150430&tipo=0&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 1.367.549/MG*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília,

02 de setembro de 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num\\_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=33744898&num_registro=201101325135&data=20140908&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 429.570/GO*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Goiás. Recorrido: Município de Goiânia. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, 22 de março de 2004. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num\\_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=956267&num_registro=200200461108&data=20040322&tipo=51&formato=PDF)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 692.541*, da Primeira Turma. Agravante: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP). Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 25 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308101381&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 417.408/RJ*, da Primeira Turma. Agravante: CEDAE (Companhia Estadual de Águas e Esgotos). Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 20 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3129731&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 700.227/SC*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Camboriú. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Brasília, 14 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=109628167&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 796.347/RS*, da Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Município de Panambi. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 19 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=305895863&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. *Ação civil pública e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GUERRA, Isabella Franco. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

HARTMANN, Analúcia. Ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Org.). *Ação civil pública: 20 anos da Lei 7.347/1985*. Belo Horizonte: Del Rey; ANPR, 2006. p. 412.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 1.0461.04.015775-6/001*, da Sexta Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Município de Ouro Preto. Relator: Des. José Domingues Ferreira Esteves. Belo Horizonte, 03 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10461040157756001)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 1.0400.00.002614-8/001*, da Segunda Câmara Cível. Apelante: Município de Mariana. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Caetano Levi Lopes. Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <[http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001](http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10400000026148001)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 0022135-84.2012.8.19.0000*, da Décima Segunda Câmara Cível. Agravante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Agravados: Município do Rio de Janeiro e Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Mario Guimarães Neto. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201200215567>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento 0047878-91.2015.8.19.0000*, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Agravante: Estado do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. André Ribeiro. Rio de Janeiro, 16 de março de 2016. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500251841>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0061247-96.2008.8.19.0001*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Apelado: Município do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rogério de Oliveira Souza. Rio de Janeiro, 09 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400169692>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70028907954*, da Vigésima Segunda Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de São Jerônimo. Relator: Des. Niwton Carpes da Silva. Porto Alegre, 09 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70028907954&ano=2011&codigo=2100299)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70035768423*, da Vigésima Primeira Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Município de Panambi. Relator: Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro. Porto Alegre, 20 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70035768423&ano=2010&codigo=872439](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70035768423&ano=2010&codigo=872439)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70035928357*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento). Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Difini. Porto Alegre, 06 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70035928357&ano=2010&codigo=1904085)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70043459619*, da Primeira Câmara Cível. Apelante: Município de Viamão. Apelado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Des. Luiz Felipe Silveira Dinifi. Porto Alegre, 19 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/download/exibe\\_documento.php?numero\\_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?numero_processo=70043459619&ano=2011&codigo=1928817)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 2009.036588-6*, da Segunda Câmara de Direito Público. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Apelado: Município de Camboriú. Relator: Des. Ricardo Roesler. Florianópolis, 06 de abril de 2010. Disponível em: <[http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cd\\_Processo=01000ECVY0000&nuSeqProcessoMv=23&tipoDocumento=D&nuDocumento=2304361](http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cd_Processo=01000ECVY0000&nuSeqProcessoMv=23&tipoDocumento=D&nuDocumento=2304361)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 0004231-37.2005.8.26.0506*, da Segunda Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Município de Ribeirão Preto. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Álvaro Passos. São Paulo, 10 de março de 2016. Disponível em: <<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=9256863&cdForo=0&vlCaptcha=zuskk>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação 3005557-78.2005.8.26.0506*, da Primeira Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Município de Ribeirão Preto. Relator: Des. Marcelo Berthe. São Paulo, 10 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8810943&cdForo=0&vlCaptcha=eauqn>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

