XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

CLAUDIA MARIA BARBOSA

MÔNICA BONETTI COUTO

YNES DA SILVA FÉLIX

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Mônica Bonetti Couto, Ynes Da Silva Félix – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-195-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política Judiciária. 3. Gestão da Justiça. 4. Administração da Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O volume reúne os artigos apresentados e debatidos no GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, durante o encontro do CONPEDI realizado em Brasília no mês de julho de 2016. O GT Política Judiciária resulta de um desafio: pensar a justiça de forma interdisciplinar, buscando metodologias e aportes de diferentes disciplinas para compreender a "questão da justiça". Mais à frente, pretende-se desenvolver estudos em uma perspectiva transdisciplinar que dê conta de apresentar o problema da justiça desde prismas externos ao "campo do direito" e propor soluções inovadoras, capazes de oferecer respostas mais eficazes aos desafios postos hoje à efetividade da prestação jurisdicional e às formas de solução de conflito em sociedades contemporâneas.

A própria ênfase do GT na Política Judiciaria indica uma percepção do "problema da justiça" desde um viés mais amplo e aberto, que o expande para além dos limites do Poder Judiciário. De fato, na perspectiva externada pelos autores dos trabalhos reunidos neste volume, bem como de suas coordenadoras, embora o Judiciário detenha o monopólio da jurisdição, não é função exclusiva sua promover ou realizar a justiça. Estas são tarefas que devem ser compartilhadas entre todos os Poderes de Estado, órgãos públicos e privados, indivíduos ou grupos, para a solução efetiva, não apenas formal, dos conflitos que naturalmente existem em sociedades cada vez mais complexas. Interesses divergentes são o ponto de partida de qualquer sociedade democrática, e a forma como eles são compostos indica seu grau de amadurecimento e compromisso democrático.

A Constituição Brasileira deu um grande passo quando reconheceu o acesso à justiça como um direito fundamental. Passados quase 30 anos de sua promulgação, o desafio hoje é como garantir a efetividade desse direito. Nessa direção, esforços têm sido feitos no sentido de dotar o Poder Judiciário dos melhores recursos humanos, infraestrutura e ferramentas de gestão capazes de incrementar seus resultados. Apesar disso formou-se um certo consenso de que esta missão não pode mais estar concentrada apenas no Judiciário. Nesse sentido, o conceito da Política Judiciária é bastante útil: implica em ter o Poder Judiciário e o sistema de justiça como objeto de políticas públicas, de um lado e, de outro, os assume em contextos específicos, como promotores de políticas que se voltam a assegurar a efetiva prestação jurisdicional. Essas perspectivas incluem ações de todos os poderes públicos para dotar o sistema de justiça de melhores práticas e, ao mesmo tempo, instituições privadas que tomem para si o compromisso de solucionar parcela dos conflitos que tornaram-se comuns nas

sociedades contemporâneas. E assim é que ao lado da tradicional prestação jurisdicional, trabalha-se hoje com a perspectiva de que a solução de conflitos possa ser resolvida tanto por mecanismos alternativos dentro do próprio sistema de justiça, quanto por práticas de mediação e arbitragem extrajudiciais, desenvolvidas por organismos privados.

Diferentes prismas e a atuação de distintos atores são analisados nos textos que compõe esse volume, cujos debates foram por nós coordenados e dos quais participaram algumas dezenas de pesquisadores, alunos e professores, reunidos no CONPEDI. Temos a certeza de que este volume contribuirá de forma sensível para os diagnósticos, análises e prognósticos de questões relacionadas à solução de conflitos e à prestação jurisdicional no Brasil. Vamos em frente!

Profa. Dra. Claudia Maria Barbosa (PUCPR)

Profa. Dra. Mônica Bonetti Couto (UNINOVE)

Profa. Dra. Ynes Da Silva Félix (UFMS)

CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO JULGAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DETERMINA A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC

CONTROL OF PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS OF CIVIL ACTION RULING PUBLIC TO DETERMINE THE ESTABLISHMENT OF PUBLIC POLICY ENVIRONMENT IN THE MUNICIPALITY OF SÃO JOSE / SC

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro
Mariana Swerts Cunha

Resumo

O artigo, que emprega método técnico-dogmático e raciocínio dedutivo, aborda o controle jurisdicional de políticas públicas como forma de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado. Analisa-se precedente judicial em que foi requerida implantação de políticas públicas para remoção de animais, em condições impróprias. O estudo aborda aspectos da judicialização de políticas públicas e requisitos e limites para tal. Com base em pesquisa bibliográfica e descritiva, conclui-se que a atividade jurisdicional de controle de políticas públicas é forma do Estado cumprir sua missão de preservação ambiental. Todavia, o controle deve obedecer ao princípio da razoabilidade e a intervenção ser justificada.

Palavras-chave: Políticas públicas, Meio ambiente, Judicialização, Método técnico-dogmático

Abstract/Resumen/Résumé

The article, that follows technical and dogmatic methodology and deductive reasoning, discusses the jurisdictional control of environmental public policies in order to ensure an ecologically balanced environment. Analyzes judicial precedent, which was requested implementation of public policies to remove animals in unsuitable conditions. The study discusses legalization of aspects of public policies and requirements and limits for this. Based on bibliographic and descriptive research, it follows that the jurisdictional activity control environmental public policy is a way for the state to fulfill its environmental preservation mission. However, the control should follow the principle of reasonableness and intervention is justified.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Environment, Legalization, Technical-dogmatic method

1 INTRODUÇÃO

O artigo busca analisar, como problema, a possibilidade de controle de políticas públicas ambientais pelo Poder Judiciário, a partir da análise de precedente judicial envolvendo o Ministério Público de Santa Catarina e o Município de São José.

Para que possa exercer sua função constitucional de garantir desenvolvimento nacional e sustentável, construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o Estado necessita colocar em prática, de forma eficiente, políticas públicas.

Dessa maneira, pretende-se com o estudo analisar, sob o âmbito do direito ambiental, o controle de políticas públicas que buscam a proteção do meio ambiente e, ao mesmo tempo, garantam a integridade dele.

Com base em técnica metodológica teórico-dogmática e com raciocínio lógico-dedutivo resultante do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como tese, o descumprimento de políticas públicas na área ambiental pelo Estado como antítese, e a intervenção do Poder Judiciário para suprir a omissão estatal como síntese, o trabalho analisa acórdão que versa sobre o controle judicial de políticas públicas ambientais no Estado de Santa Catarina e que obriga o município de São José a construir Centro de Zoonose e a remoção dos cães de residência para local adequado, com o objetivo de demonstrar, concretamente, política pública desenvolvida para proteção da saúde pública e do meio ambiente equilibrado.

Adota-se como marco teórico para desenvolvimento do trabalho a premissa de que, dentro de limites e em determinadas situações, o Poder Judiciário pode intervir nas políticas públicas, em vista dos objetivos fundamentais do Estado, “quer para implementá-las, quer para corrigi-las quando equivocadas” (GRINOVER, 2013, p. 149).

Com base em uma pesquisa bibliográfica e descritiva, o trabalho aborda aspectos da judicialização de políticas públicas ambientais, bem como analisa os termos da ação civil pública, ao exigir medidas da municipalidade para remover animais instalados em área residencial, em condições comprovadamente impróprias, visto que posta em risco a saúde pública e o próprio meio ambiente.

O trabalho é desenvolvido em três capítulos, sendo que, de início, cuida do controle judicial de políticas públicas. Posteriormente, analisa-se o precedente judicial catarinense que determina a implantação de políticas públicas ambientais. O terceiro capítulo analisa a efetividade da tutela ambiental sob o ponto de vista da judicialização das políticas públicas.

Finalmente, a conclusão está focada a responder o questionamento acerca da possibilidade de judicialização das políticas públicas ambientais, se seriam (in)eficazes para promover o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que é garantia constitucional de todos.

2 CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, antes de se adentrar o tema da possibilidade de controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, importante a contextualização da forma como surgiu o fenômeno da judicialização.

O processo de redemocratização e a entrada em vigor do texto constitucional com a positivação dos direitos fundamentais foram elementos essenciais para redesenhar uma nova estrutura de Estado, com uma redefinição das relações entre os três Poderes, acarretando a inclusão do Poder Judiciário no espaço da política. (VIANA, 1999).

Observa-se que o Poder Judiciário passou a desempenhar uma função destacada ao intervir em decisões administrativas e legislativas, conforme enuncia a doutrina:

> Dentro dessa evolução da história recente do país, a confiança nos poderes constituídos foi sendo erodida. Quem ocupa o cenário como campeão da cidadania é o Poder Judiciário, não por sua cúpula, mas por suas bases, que paulatinamente fizeram tábua rasa do bloqueio de recursos, dos expurgos das aplicações financeiras. Somou-se também a isso o ativismo do Ministério Público, que na percepção comum é visto como ligado "à Justiça". Esses fatores históricos e sociológicos causaram uma legitimação popular à intervenção do Judiciário em decisões da Administração e do Legislativo, bem como deu a alguns de seus membros certa sensação de "campeões de cidadania, isso tudo associado a um pré-conceito de que as decisões governamentais, executivas ou legislativas, não tinham a coisa pública e o bem comum e tão elevada conta quanto deveriam. (AMARAL, 2010, p. 8)

A Constituição Federal, ao fixar os objetivos[1] da República Federativa do Brasil, estabelece na verdade um grande desafio para os administradores públicos, haja vista ser necessário estabelecer o "meio" para se cumprir tais objetivos. Segundo Grinover (2013), o Estado tem que se organizar no *facere* e *prestare*, incidindo sobre a realidade social. É aí que o Estado Social de Direito transforma-se em Estado Democrático de Direito.

[1]Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Neste aspecto, para a consecução de seus fins, o Estado, por meio das três formas de expressão de poder - legislativo, executivo e judiciário - deverá estabelecer metas e programas para a implementação dos objetivos fundamentais. Assim, embora o poder seja uno, a especialização das atividades deve se harmonizar para viabilizar que os objetivos possam ser atingidos.

A clássica divisão[2] de poderes, sob o argumento dividir para controlar, estabelece que os poderes, apesar de independentes, são harmônicos entre si. Mas, o que interessa ao estudo proposto é a abordagem sobre o controle exercido pelo Poder Judiciário[3] sobre as políticas públicas, bem como os limites para tal atuação.

Destaca GRINOVER (2013) que, no Brasil, durante muito tempo, os tribunais autolimitaram-se, diante do entendimento de não se poder adentrar o mérito do ato administrativo. Como exemplo, cita-se os termos do enunciado da Súmula 339, do Supremo Tribunal Federal: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores sob o fundamento da isonomia".

A partir da Lei n. 4.717, de 65, que dispõe sobre a Ação Popular, em vista do disposto no artigo 4º, II, "b" e V, "b"[4], tornou-se possível a análise do mérito do ato administrativo, já que prevista a condição de causa de nulidade do ato, independentemente do requisito de ilegalidade. Assim, viabilizou-se a averiguação do mérito da atividade administrativa.

A necessidade de controle do ato administrativo decorre de um preceito básico segundo o qual nenhum ato estatal pode ficar imune a controle. Nesse rumo, o texto constitucional foi determinante para assegurar que qualquer cidadão é parte legítima para

---

[2] Foram esses ideais pós-renascentistas que, trabalhados por espíritos iluminados, como os de Locke, Rousseau e Montesquieu, viriam a se afirmar com as três Revoluções Liberais da Idade Moderna: a inglesa, a americana e a francesa. Cada uma delas introduzindo um específico avanço no controle do poder político e na construção das liberdades públicas: a inglesa, com a instituição do Poder Legislativo: a americana, com a outorga de autonomia ao Poder Judiciário, e a francesa, com a estruturação do Poder Executivo – entendidos esses três poderes originários como expressões orgânicas, autônomas entre si, do mesmo poder estatal. (FORTINI, 2008, p. 51)

[3] A emergência do Judiciário corresponderia, portanto, a um contexto em que o social, na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante de estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade. Daí que, para Antoine Garapon, "a justiça se torna um lugar em que se exige a realização da democracia". (VIANNA, 1999, p. 149)

[4]" Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º. […] II - A operação bancária ou de crédito real, quando: […] b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação.[…] V - A compra venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando: […] b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação […]"

propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

Ressalta Ada Pellegrini (2013) que não é possível analisar em sede de ação popular a moralidade administrativa sem o exame do mérito do ato guerreado. Segundo a autora, "trata-se, aqui, de mera lesividade, sem o requisito da ilegalidade" (GRINOVER, 2013, p. 127)

Mas, indaga-se, como seria analisado o mérito administrativo a partir das políticas públicas? Primeiro, faz-se necessário pontuar, de acordo com a doutrina, o conteúdo das políticas públicas, conforme destaca José dos Santos Carvalho Filho (2008):

> São diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades. Diretrizes são os pontos básicos dos quais se originam a atuação dos órgãos; estratégias correspondem ao *modus facendi*, isto é, aos meios mais convenientes e adequados para a consecução das metas; prioridades são metas obtidas mediante processo de opção e escolha, cuja execução antecederá à exigida para outros objetivos; e ações constituem a efetiva atuação dos órgãos para alcançar seus fins. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 109)

Dessa forma, compreende-se políticas públicas[5]como programas e ações tendentes ao atingimento dos objetivos do Estado. Assim, as políticas públicas englobam escolhas e estratégias, ou seja, é preciso que o Estado escolha o que fazer e depois elabore o planejamento de como fazer. Neste momento, surge o que a doutrina denomina de fixação e implementação de políticas públicas.

A fixação de políticas públicas, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2008) ocorre em dois momentos distintos: primeiro, a fixação se materializa através da função legiferante, cabendo ao legislador o lineamento das funções e metas a serem alcançadas; em um segundo momento, a fixação se processa de forma suplementar, em ordem não somente a complementar a fixação já estabelecida na lei, como também a enunciar os mecanismos de implantação das políticas já planejadas.

Relevante questionar qual o parâmetro adotado para eleger quais políticas públicas serão desenvolvidas, ou seja, não é possível que as políticas públicas atendam a todos e a tudo, levando-se em conta as infindáveis necessidades do ser humano.

Ademais, não se pode ignorar que, para a efetivação das políticas públicas, a existência de recursos é imprescindível. Para a consecução das atividades estatais e para a prestação dos serviços públicos, o Estado utiliza, segundo Baleeiro (2010), não somente do trabalho das

[5]Para Ana Paula de Barcelos (2008), a expressão política pública pode designar de uma forma geral a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevante e politicamente determinados.

pessoas, no caso, os servidores públicos, mas também de uma gama de coisas, como edifícios, energia, meios de transportes, armas, dentre outros, sendo, portanto, o maior consumidor de riquezas e serviços no mundo civilizado. Por isso, vê-se urgência do Estado em obter recursos para ter condições de pagar pelos bens e trabalhos utilizados para satisfazer as necessidades da população por meio da consecução de suas políticas públicas. Trata-se, portanto, de obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público (BALEEIRO, 2010).

Fato incontroverso é que, todavia, há menos recursos para o atendimento das demandas e, infelizmente, há também a hipótese de malversação do dinheiro público. Enfim, o que interessa ao estudo ora desenvolvido é que há, de forma inegável, escassez de verba e a necessidade de definição acerca da alocação dos recursos existentes. Sobre o assunto:

> Firmado que há menos recursos de que o necessário para o atendimento das demandas e que a escassez não é acidental, mas essencial, toma vulto a alocação de recursos. As decisões alocativas são, como bem captado por Calabresi e Bobbit, escolhas trágicas, pois, em última instância, implicam a negação de direitos que, no campo da saúde, podem redundar um grande sofrimento ou mesmo em morte. (AMARAL, 2010, p. 81)

Dentro desta perspectiva de definição de políticas públicas e da alocação de recursos é que se avulta a importância dos direitos fundamentais. Isso porque as políticas públicas são implantadas e executadas como forma de garantir os objetivos do Estado, o que perpassa exatamente pela concretude dos direitos fundamentais das pessoas humanas.

Os direitos fundamentais se aplicam para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado (SARLET, 2008). Eles ocupam a centralidade do ordenamento jurídico e, uma vez definidos, faz-se necessário abordar o âmbito de proteção do direito fundamental assegurado.

Acerca do âmbito de proteção, define Virgílio Afonso da Silva (2009) que é aquele dos bens protegidos por um direito fundamental; e os bens protegidos são ações, estados ou posições jurídicas nos respectivos âmbitos temáticos de um direito de defesa.

Os direitos denominados de fundamentais compreendem não apenas os direitos negativos – abstenções do Estado na esfera privada – mas também os deveres positivos ou prestacionais – atuações do Estado na prestação de serviços públicos. (SARLET, 2008).

Neste sentido, surgem alguns direitos necessários para garantir condições mínimas de existência humana digna, o que caracteriza o direito ao mínimo existencial. Para Ricardo Lobo Torres:

> Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas. O

> direito ao mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. A Constituição de 1988 não o proclama em cláusula genérica e aberta, senão que se limita a estabelecer que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil 'erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais' (TORRES, 2009, p. 8)

O fundamento do mínimo existencial é a garantia da dignidade humana e, segundo o mencionado autor, abrange qualquer direito, ainda que originariamente não fundamental, considerado em sua dimensão essencial.

Como se nota, o mínimo existencial está atrelado à dignidade humana. No entanto, embora a dignidade humana seja considerada a cláusula âncora do ordenamento jurídico brasileiro, o seu conteúdo é por demais indeterminado.

Ana Paula de Barcellos (2008), ao se referir ao princípio da dignidade humana, sustenta que embora o conteúdo deste princípio seja indeterminado, ele apresenta um conteúdo básico, que são os elementos materiais da dignidade humana, que compõe o mínimo existencial – consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade.

Em obra intitulada "Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais", Ingo Sarlet (2009) destaca o pensamento de Kant donde se extrai as bases de fundamentação e de conceituação da dignidade da pessoa humana. Destaca o autor:

> Ainda segundo Kant, afirmando a qualidade peculiar e insubstituível da pessoa humana, "no reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade. (SARLET, 2009, p. 36)

Nesse rumo e no viés do tema em discussão, importa analisar se o direito à integridade ambiental constitui um direito fundamental e se faria, portanto, parte deste núcleo do mínimo existencial[6], que reflete a dimensão material da dignidade humana.

Ao discorrer sobre o conteúdo do mínimo existencial, Ingo Sarlet (2009) chama atenção para a diferença que existe entre mínimo existencial e mínimo vital. Este mínimo de sobrevivência diz respeito à garantia de vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, uma vida com certa qualidade. O exemplo dado pelo autor para diferenciar o mínimo existencial e o vital consiste em não deixar alguém sucumbir à fome, o que garante a vida, mas não a dignidade.

[6]Costuma-se incluir no mínimo existencial, entre outros, o direito à educação fundamental, o direito à saúde básica, o saneamento básico, concessão de assistência social, a tutela do ambiente, o acesso à justiça. (GRINOVER, 2013).

E, a partir daí, surge a atuação do Judiciário, pois, uma vez descumprido o núcleo essencial da dignidade humana, justifica-se a intervenção judicial. Nesse sentido:

> É esse núcleo central, esse mínimo existencial que, uma vez descumprido, justifica a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para corrigir seus rumos ou implementá-las, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa". (GRINOVER, 2013, p. 133).

Sobre a função do Judiciário no controle de políticas públicas, Gustavo Amaral (2010) defende que cabe o controle das condutas adotadas por aqueles que ocupam função executiva ou legislativa.

No entanto, esta intervenção do Judiciário nas políticas públicas visando controlá-las deverá, segundo Ada Pellegrini (2013), seguir alguns critérios. O critério orientador é a razoabilidade que se mede pela aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade – significa, em última análise, a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados. Encerra a doutrinadora:

> Conclui-se daí, com relação à intervenção do Judiciário nas políticas públicas, que, por meio da utilização de regras de proporcionalidade e razoabilidade, o juiz analisará a situação em concreto e dirá se o legislador ou o administrador público pautou sua conduta de acordo com os interesses maiores do indivíduo ou da coletividade, estabelecidos pela Constituição. (GRINOVER, 2013, p.137)

Diante das colocações apresentadas no que tange ao destaque do Poder Judiciário; da noção de políticas públicas e da compreensão do mínimo existencial, passa-se a analisar um precedente, oriundo do Estado de Santa Catarina, em que houve a judicialização de políticas públicas ambientais no âmbito do Município de São José.

3 ANÁLISE DO PRECEDENTE JUDICIAL: AÇÃO CIVIL PÚBLICA N° 2012.072604-6 - MINISTÉRIO PÚBLICO X MUNICIPIO DE SÃO JOSÉ/SC

No presente tópico serão analisados alguns pontos de maior destaque do julgamento da Ação Civil Pública[7] ajuizada pelo Ministério Público de Santa Catarina em face do Município de São José, para compeli-lo a disponibilizar serviços públicos de controle e proteção da população de animais e de prevenção de zoonoses, haja vista o grande número de animais abandonados nas ruas da cidade, que, na maioria das vezes, eram maltratados ou mortos.

[7](AC n.2012.072604-6, Des Relator: Des. Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, julgado em 31/03/2015).

Na ação civil pública em referência foi noticiada a situação dos animais em condições impróprias e a inércia do poder executivo municipal que deixou de oferecer local adequado para recolhimento e cuidados desses animais. Na exordial consta que a omissão do município gerou a criação de diversos abrigos e canis clandestinos.

A situação dos animais no município de São José/SC, segundo a promotoria, é favorável à proliferação de doenças; coloca em risco a saúde pública e o próprio meio ambiente, razão pela qual seria necessário que a municipalidade disponibilizasse serviços públicos de controle e proteção da população de animais e de prevenção de zoonoses.

Após receber notificação para se manifestar acerca do pedido liminar, o Procurador do Município alegou a necessidade de previsão e aprovação dos investimentos no Plano Plurianual, além da ocorrência de discricionariedade administrativa para eleger as obras prioritárias e fundamentais para o desenvolvimento das políticas públicas.

Em sede de contestação, o ente público ratificou os argumentos da Procuradoria Municipal e alegou a inocorrência de inércia da administração, já que celebrou contrato com clínica veterinária para o atendimento, vacinação, internação e medicação de animais, vetores de zoonoses ou não, enquanto prosseguissem estudos sobre a conveniência da criação do Centro de Zoonoses.

O juiz de primeiro grau, ao julgar o pedido, decidiu nos seguintes termos:

> Diante do exposto, com resolução do mérito, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados por Ministério Público DO ESTADO DE SANTA CATARINA na presente Ação Civil Pública proposta em face do MUNICIPIO DE SÃO JOSÉ e, em consequência, CONDENO o Réu a implantar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os serviços públicos de controle e proteção da população de animais e de prevenção de zoonoses e doenças transmitidas por vetores, sob pena da adoção de providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento. Sem custas e honorários advocatícios. Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Como se infere na origem, o magistrado entendeu que a municipalidade deveria implantar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os serviços públicos de controle e proteção da população de animais e de prevenção de zoonose.

Inconformado com a decisão, o município opôs recurso de Apelação ao Tribunal de Justiça catarinense visando à reforma do julgado sob o argumento de que:

> Muito mais quando se está falando de uma política pública como a de controle de zoonoses, em que não se discute a necessidade de um controle rígido e sistematizado; entretanto, considerando a peculiaridade de cada ente federado e o alto custo desse tipo de obra e sua manutenção, além de inúmeras outras obrigações continuas que requerem atenção e verbas municipais, é sim de competência exclusiva do Poder

> Executivo a decisão de que quando e como deva implantar uma nova política de controle sanitário. Até porque o Município de São José, como especificado nos autos e comprovado à saciedade possui meios outros que efetuam de forma bastante satisfatória esse controle, sem a necessidade urgente da construção de um Centro exclusivo.

Ao julgar o recurso[8], o tribunal catarinense entendeu pelo desprovimento do apelo sob argumento de que se verificou a inobservância pelo Poder Público do seu poder de polícia, porquanto omisso na fiscalização do local e na tomada das providências necessárias para a regularização da situação relativa aos animais.

Assim, entenderam os desembargadores-julgadores pela manutenção da sentença que determinou a remoção dos cães para local adequado, garantida a incolumidade física dos animais, como se extrai da ementa:

> Ação civil pública. Ambiental. Recolhimento de animais abandonados pelo município. Controle judicial de políticas públicas. Violação ao princípio da separação de poderes. Inocorrência. Omissão administrativa comprovada. Ente político que deve implantar os serviços de controle da população animal desamparada. Inviabilidade, contudo, de se determinar a construção de um centro de zoonoses. Recurso desprovido. "Irretocável, a posição do Supremo Tribunal Federal e desta Corte, no sentido de que "O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes" (AI 708667 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012).Reconheço que em algumas situações é impossível estabelecer, num plano abstrato, qual a ordem de prioridades que a atividade administrativa deve tomar. Nestes casos, a identificação pela preferência de atuação estatal apenas poderia ser identificada na análise do caso. Todavia, ainda que abstratamente, não se pode deixar de reconhecer que alguns direitos, tais como a educação, a saúde e o meio ambiente equilibrado fazem parte de um núcleo de obrigações que o estado deve considerar como prioritárias." (REsp n. 1.367.549/MG, rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 2-9-2014Ação civil pública ambiental. Recolhimento de animais abandonados pelo Município. Controle judicial de políticas públicas. Violação ao princípio da separação de poderes. Inocorrência. Omissão administrativa comprovada. Ente político que deve implantar os serviços de controle da população animal desamparada. Inviabilidade, contudo, de se determinar a construção de um centro de zoonoses. Recurso desprovido.

Como se infere do julgamento da apelação civil em destaque, o Ministério Público, como legitimado ativo para propositura da ação civil pública, buscou o cumprimento das disposições constitucionais quanto ao direito de todos ao ambiente ecologicamente sadio ao exigir a implantação de políticas públicas para retirada de animais que viviam em situação inadequada, o que geraria também impacto quanto à qualidade de vida da população local.

Denota-se do voto condutor que o controle de políticas públicas, da forma como ocorreu, não violou o princípio da separação de poderes. Ademais, segundo o desembargador relator, uma vez comprovada a omissão do ente político, possível é o controle judicial para

[8] Relator Desembargador Subst. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva.

determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais.

Eis o voto do relator, quanto ao ponto:

> Se, de um lado, a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, de outro, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. A ilicitude gerada pelo não cumprimento injustificado do dever da administração pública em implementar políticas de governo acarreta a desarmonia da ordem jurídica, o que faz merecer correção judicial, sob pena de transformar em letra morta os direitos sociais. Assim, pode-se dizer que o princípio da separação dos Poderes - inicialmente formulado em sentido forte, até porque assim o exigiam as circunstâncias históricas - nos dias atuais, para ser compreendido de modo constitucionalmente adequado, exige temperamentos e ajustes à luz de diferentes realidades constitucionais.

Dessa forma, verifica-se, em conformidade com a tradição brasileira, não ser o suficiente a existência de legislação ambiental para o cumprimento espontâneo das obrigações afetas à preservação do meio ambiente pelo próprio Poder Público, fazendo-se, portanto, necessária a intervenção do Poder Judiciário para, coercitivamente, determinar o cumprimento das determinações constitucionais.

4 MEIO AMBIENTE E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição, ao disciplinar a Organização Político-Administrativa, estabelece, no art. 23, competir à União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente. Trata-se de competência comum estendida aos entes da Federação, a fim de assegurar um ambiente sadio a todos.

Como destacado, cada ente da Federação deverá gerir as políticas públicas visando sempre a tutela do bem ambiental. Como exemplo, no julgado apresentado, a proteção se estende aos animais, à saúde pública e ao ambiente equilibrado.

Em âmbito nacional, as Políticas Públicas do Meio Ambiente constam na Lei n° 6.938, de 1981, que assim dispõe em seu segundo artigo:

> Art. 2° - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições de desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. (BRASIL, 1981)

Inconteste o dever de todos – entes políticos, sociedade civil, particulares - de proteger o meio ambiente. Contudo, enquadrá-lo ou não como parte do núcleo duro do mínimo existencial é uma discussão atrelada à questão de ser o meio ambiente um direito fundamental ou não.

Segundo a doutrina:

> Costuma-se incluir no mínimo existencial, entre outros, o direito à educação fundamental, o direito à saúde básica, o saneamento básico, a concessão de assistência social, a tutela do ambiente, o acesso à justiça. É nesse núcleo central, esse mínimo existencial que, uma vez descumprido, justifica a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para corrigir seus rumos ou implementá-las, independentemente da existência de lei ou de atuação administrativa. (GRINOVER, 2013, p. 133)

Beatriz Souza Costa (2013) enfatiza que o meio ambiente equilibrado é considerado um direito fundamental:

> No Brasil, não há dúvida de que o meio ambiente é considerado um direito fundamental, porque qualquer interpretação contrária não encontrará amparo. A própria Constituição Federal, em seu art. 225, enuncia que "todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado". Portanto, fala de 'todos' e de cada 'um'. Sendo assim, o indivíduo tem o direito fundamental e subjetivo a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. (COSTA, 2013, p.60)

O enquadramento, portanto, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental encontra respaldo na doutrina, que sustenta que a Constituição Federal de 1988 elevou este direito a um direito fundamental.

Segundo PADILHA (2010), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se qualifica como um direito fundamental em sua "dupla dimensionalidade", dotado de uma dimensão tradicional subjetiva (individual) e de uma dimensão objetiva, que expressa valores almejados por toda a comunidade política.

Nesse rumo, uma vez considerado o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e levando-se em consideração que tanto o Estado como o Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, o controle por parte do Poder Judiciário quanto às políticas públicas ambientais torna-se adequado.

No entanto, em que pese a pertinência da judicialização das políticas públicas, para que o Judiciário intervenha são necessários alguns requisitos, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal, em conhecida decisão exarada pelo Ministro Celso de Mello, em Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45, sendo eles o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão, a razoabilidade da pretensão deduzida em juízo e a existência de disponibilidade financeira do Estado. Eis, no ponto, o que

restou decidido pelo Ministro e representou significativo posicionamento em prol da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas:

> A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." (grifei) Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da "reserva do possível", ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.

Assim, para que haja intervenção do poder jurisdicional sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo órgão legiferante e/ou executivo, faz-se necessário preencher os requisitos autorizadores quanto ao mínimo existencial, a razoabilidade e a existência de recursos financeiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações e da análise de caso apresentado, conclui-se que, em razão da importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devem ser desenvolvidas políticas públicas com o propósito de salvaguardá-lo, a fim de garantir para as gerações presentes e futuras uma qualidade de vida sadia.

No entanto, não é possível estabelecer uma agenda de preservação ambiental sem se planejar e garantir recursos financeiros para tanto, ante a carência de precisa definição de políticas públicas e do meio para se atingir as metas e fins propostos.

No caso do Município de São José/SC, verifica-se que houve uma omissão do ente político no que tange à situação dos animais em condições impróprias, fato que, diante da inocorrência de fiscalização e exercício do poder de polícia pela municipalidade, gerou a criação de diversos abrigos e canis clandestinos.

Tal situação demonstra desatenção ao comando constitucional que determina a incumbência do Poder Público e da coletividade quanto à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que, além de deixar os animais em situação de completa vulnerabilidade, também foi colocada em risco a saúde pública e a integridade do meio ambiente.

Especificamente, no caso concreto aqui analisado, restou claro que, diante da omissão do Poder Público quanto a direitos tão caros à população, restou autorizada a ingerência do Poder Judiciário, tornando o juiz um coautor de políticas públicas.

Com base na decisão do Tribunal catarinense e uma vez que preenchidos os requisitos estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal para a intervenção do Poder Judiciário em questões de política pública, caso o Estado não efetive sua missão constitucional de prover despesas necessárias para satisfação das necessidades públicas, caberá ao Poder Judiciário cessar a lesão ao direito, com vistas, no caso, à garantia da integridade do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2 ed. Tradução de Vírgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez &escolha.** Critérios Jurídicos para Lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças.** 17 ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo.Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais. *In:* SARLET, Ingo Sarlet. TIMM, Luciano Benetti.Organizadores. **Direitos Fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** Processo ADPF 45 MC/DF. Arguinte: Partido da Social Democracia Brasileira. Arguido: Presidente da República Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão 29 abr. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24.SCLA.+E+45.NUME.%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/a9kzfpa> Acesso em: 2 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Civil Pública.** Processo Apelação Cível n. 2012.072604-6, Apelante: Município de São José/SC. Apelado: Ministério Público do Estado de Santa Catarina Relator: Desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. Acórdão: 31 mar.2015. Disponível em: <http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20120726046>Acesso em: 2 mar.2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. *In*: FORTINI, Cristiana. ESTEVES, Júlio Cesar dos Santos. DIAS, Maria Teresa Fonseca Reis. Organizadores. **Políticas públicas:** possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COSTA, Beatriz Souza. **Meio ambiente como direito à vida:** Brasil, Portugal e Espanha. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Método, 2007.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**. Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Watanabe, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** 2. ed. São Paulo: Forense, 2013.

GUERRA, Sidney. **Direito ambiental.** Curitiba: Freitas Bastos, 2006.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RIBEIRO, Luiz Gustavo Gonçalves; CHAVES, Luiz Antônio. Os atos ilícitos praticados no âmbito do reflorestamento no norte de Minas Gerais e Alto Jequitinhonha: Estudo de caso e repercussão penal. **Revista Veredas do Direito**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, v. 11, n. 21, p. 317-339, 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais:** orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10.ed.São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.