

A tensão na definição de competências entre Judiciário e Executivo – a coleta de lixo

*Elaborado por Julia Maurmann Ximenes
(2012)
Contém Nota Pedagógica*

1. Introdução

Com a promulgação da Constituição de 1988, muitos temas passaram a ser analisados pelo Poder Judiciário, transferindo-se questões de cunho político, típicas do Poder Executivo e do Legislativo, para o ramo de poder com função jurisdicional. Esse fenômeno é conhecido como judicialização da política, ou seja, quando questões de cunho político passam a ser definidas pelo Poder Judiciário.

Nesse contexto, considerando ainda o extenso leque de direitos sociais, o Poder Judiciário passa a ser também demandado em questões políticas mais específicas, previstas ou não em políticas públicas. Essa judicialização das políticas públicas possui inúmeras possibilidades de análise. Uma delas é quanto ao papel do Poder Judiciário na efetivação de direitos sociais constitucionalmente previstos. Quando e em que termos pode ou deve o Poder Judiciário efetivar um direito social?

O presente caso¹ aborda dois direitos sociais: o direito à saúde e ao meio ambiente saudável. Contudo, a complexidade deste estudo de caso reside no fato de existir uma política pública, que é questionada no Poder Judiciário.

Assim, além dos questionamentos sobre a pertinência da atuação do Poder Judiciário, uma segunda problemática surge: em que medida a atuação do Poder Judiciário, substituindo uma política pública definida por ator eleito (no caso prefeito), afeta a democracia?

2. Dilemas da judicialização

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou uma ação civil pública (ação de caráter coletivo) contra o Município de Cambuquira, para obrigá-lo a efetuar diariamente a coleta de lixo residencial,

comercial e hospitalar, pois o recolhimento estava sendo feito uma única vez por semana.

De acordo com laudo pericial, o acúmulo de lixo no interior das residências, nas ruas da cidade e, principalmente, em estabelecimentos de saúde (hospitais, clínicas médicas, laboratórios, farmácias, drogarias e centros de saúde) vinha provocando o aparecimento de moscas, insetos (baratas e escorpiões), ratos, bactérias, fungos e vírus, motivadores do surgimento de várias patologias como gastroenterites, diarreias, micoses, parasitoses e zoonoses.

O município coletava diariamente o lixo até a proibição de depósito no terreno denominado Boa Vista e, apesar de imediatamente ter conseguido outro terreno, passou a coletar o lixo uma vez por semana, no período da tarde, após a feitura dos demais serviços. O lixo deveria ficar no interior das moradias e dos estabelecimentos comerciais até a data e hora estabelecidas para a realização do recolhimento, e os que não cumprissem a regra seriam multados diante do descumprimento da lei. Considerando o flagrante risco à saúde da população, o Ministério Público ajuizou a ação contra o município.

O juiz de 1º grau condenou o município, salientando que a coleta do lixo e a limpeza dos logradouros são serviço público essencial e, portanto, submetido ao princípio da continuidade. A interrupção ou a prestação de forma descontinuada extrapolou os limites da legalidade e afrontou o respeito à dignidade humana, pois o cidadão necessitava utilizar esse serviço público, o qual é indispensável à sua vida em comunidade.

O município não aceitou a condenação e recorreu. O Tribunal de Justiça, após recurso da prefeitura, reformou a sentença, entendendo que sem lei específica não seria possível obrigar o município a realizar as coletas diárias do lixo e que a definição da periodicidade estaria no âmbito da discricionariedade do administrador. Nesse sentido, não caberia a ingerência do Judiciário nessa esfera da administração, até porque a matéria interferiria diretamente na competência privativa do titular do Executivo, envolvendo, aleatoriamente, análise de existência de dotações financeiras e recursos materiais que somente o município tem condições de considerar e aferir.

Dessa decisão, o Ministério Público apresentou recurso especial e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reformou a decisão para novamente condenar a prefeitura nos termos da sentença do Juízo de 1º grau.

Na discussão que ocorreu no STJ, destacam-se dois pontos: primeiro, buscou-se analisar a efetividade dos direitos garantidos a todos os cidadãos pela Constituição Federal; segundo, questionou-se se o Poder Judiciário teria capacidade para intervir na política orçamentária do

estado, que já havia definido como iria investir o dinheiro que tinha nas atividades de saúde pública e meio ambiente.

Sobre a primeira discussão, foram resgatados os argumentos do juiz de 1º grau, que invocou o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor², que obriga a prestação contínua do serviço de coleta de lixo, considerada atividade essencial.

A argumentação do juiz de 1º grau foi que a coleta de lixo corresponde a necessidades inadiáveis da população, impondo a regência da atividade pelo princípio da continuidade. Até porque a interrupção do serviço violaria a dignidade da pessoa humana, reconhecendo-se o asseio público como indispensável para a vida em comunidade. Assim, segundo o STJ, o Poder Executivo demonstrou “má vontade” ao não priorizar a coleta.

Quanto ao segundo argumento, a conclusão foi de que não caberia ao administrador qualquer parcela de discricionariedade no oferecimento de serviços de natureza essencial à população, consagrados na Constituição como fundamentais. A prefeitura alegou que a coleta de lixo é norma programática a ser aplicada conforme discricionariedade do administrador.

Para o STJ, a Constituição Federal trouxe uma série de direitos de caráter social, que foram sendo implementados ao longo dos anos, tendo modificado significativamente a dinâmica dos poderes. A função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora, em prol das liberdades públicas, para se tornar mais ativa, com a missão de concretizar políticas de transformação da realidade social.

Dessa nova dinâmica, o Poder Executivo possui a missão de implementar as políticas públicas, mas o Poder Judiciário recebeu o poder de fiscalizar e assegurar que os direitos que a Constituição conferiu à população sejam, de fato, garantidos a todos.

A problemática discutida foi: pode o Judiciário, diante da omissão do Poder Executivo, interferir nos critérios da conveniência e oportunidade da administração, para dispor sobre a prioridade da efetivação de direito social fundamental?

Para os ministros do STJ, o que torna válida a interferência do Poder Judiciário é a omissão do Poder Executivo em assegurar todos os direitos constitucionais, importando em uma ilegalidade que precisa ser corrigida, cabendo, nesse ponto, a intervenção jurisdicional.

Para o STJ, os direitos sociais não podem ficar condicionados exclusivamente à vontade do administrador público de executá-los. A condição de direito constitucional exige a sua implementação pelo Poder Executivo, mediante ações positivas e concretas para que o direito se efetive.

Assim, é cabido considerar o serviço de coleta de lixo como essencial, sendo amparado por direito fundamental à saúde e ao meio ambiente. Nesse sentido, sua prestação de forma descontínua acarreta sérios danos à saúde pública, sendo a competência dada ao Poder Judiciário para corrigir o rumo da política pública definida pelo município.

Notas

- ¹ Todos os argumentos aqui apresentados foram retirados do relatório e do voto do relator no Recurso Especial nº 575.998-MG.
- ² Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.