

Recebido: 25/07/2023

Aprovado: 19/10/2023

SANEAMENTO BÁSICO EM PAUTA: UM ESTUDO SOBRE A CONCESSÃO DE TUTELAS DE URGÊNCIA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

*BASIC SANITATION ON THE AGENDA: A STUDY
ON THE GRANTING OF PROVISIONAL URGENCY
PROTECTION BY THE COURT OF JUSTICE OF
MINAS GERAIS*

Lívia Cunha de Menezes¹

Isabela Neves Silveira²

SUMÁRIO: Introdução. 1. A interdependência entre os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2. A demanda em juízo pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico. 3. O perigo da demora nas demandas ambientais

¹ Doutoranda e mestra em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

² Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestra em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Bacharela em Direito pela Universidade FUMEC. Professora Associada de Direito Processual Civil da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Atualmente requisitada na AGU.

que guardam relação com a saúde pública. 4. Análise de casos. 4.1. Decisões favoráveis à concessão da tutela provisória de urgência. 4.2. Decisões contrárias à concessão das tutelas provisórias de urgência. Conclusão. Referências.

RESUMO: O trabalho visa compreender a aplicação da tutela provisória de urgência nas demandas que têm por objetivo a prestação dos serviços de saneamento básico, notadamente a aferição do *periculum in mora*, a partir da análise de casos julgados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Para tanto, empregou-se o método de raciocínio indutivo e a combinação da pesquisa teórica e do estudo dos precedentes. Conclui-se que a implementação de políticas públicas de cunho interdisciplinar e regionalizadas, dialogadas com os diferentes segmentos da sociedade, é caminho possível para debelar o passivo em termos de saneamento básico no país. Apesar de não ser possível negar a relevância que o Judiciário pode exercer na solução de casos pontuais, a sua atuação se dá de modo díspar, como observado na análise dos julgados do TJMG, em que situações semelhantes são interpretadas de forma oposta. Todavia, quando instado a se manifestar, propõe-se que o Judiciário, ao aferir o *periculum in mora*, não se baseie no lapso temporal em que a situação irregular perdura, mas no exame dos efeitos danosos concretos sobre os recursos naturais e os ecossistemas, a fim de privilegiar a redistribuição do ônus do tempo em favor da coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização. Políticas públicas. Meio ambiente. Saneamento básico. Tutelas provisórias.

ABSTRACT: This paper aims to understand the application of provisional urgency protection in demands that seek to provide sanitation, notably the definition of the *periculum in mora* based on the analysis of cases judged by TJMG. Therefore, the inductive reasoning method, the theoretical research and the study of precedents were used. It is concluded that the formulation and implementation of public policies of an interdisciplinary and regionalized nature, thought with the different segments of society, is a possible way to eliminate the liabilities in terms of sanitation in the country. Although it is not possible to deny the relevance that Judiciary can exert in the solution of specific cases, the performance of the magistrates occurs in a different way, as observed in the analysis of the cases judged by TJMG, in which similar situations are interpreted in the opposite way. However, when asked to intervene, it is proposed that the Judiciary, when

addressing the *periculum in mora*, do not base its decisions on the time lapse in which the irregular situation persists, but on examining the concrete harmful effects on natural resources and ecosystems in order to privilege the redistribution of the burden of time in favor of the community.

KEYWORDS: Judicialization. Public policy. Environment. Sanitation. Provisional protection.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo geral compreender a aplicação das tutelas provisórias de urgência nas demandas coletivas ou individuais que visam garantir a prestação dos serviços de coleta e de tratamento dos efluentes sanitários, notadamente como é aferido o *periculum in mora*, utilizando precedentes do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) para aliar a teoria à prática.

Com o propósito de alcançar o objetivo geral, os objetivos específicos são: a) definir a noção de direitos fundamentais, explicitando a interdependência entre o direito à saúde e o direito ao meio ambiente; b) contextualizar a problemática do saneamento básico no Brasil e no Estado de Minas Gerais; c) problematizar a via judicial enquanto mecanismo de efetivação de políticas públicas; d) expor a sistematização das tutelas provisórias segundo o Código de Processo Civil de 2015; e) discutir o requisito do *periculum in mora* para a concessão da tutela provisória de urgência nas demandas ambientais que guardam relação com a saúde pública; e f) examinar os recursos de agravo de instrumento julgados pelo TJMG entre dezembro de 2019 e maio de 2020, a fim de identificar as balizas utilizadas pelos desembargadores para aferir a presença do *periculum in mora*.

É indene de dúvidas que a prestação dos serviços de saneamento básico é condição essencial para a fruição de uma vida digna. Desse modo, o saneamento básico pode ser considerado um direito fundamental imprescindível para a concretização de outros direitos fundamentais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde, a segurança alimentar, a moradia adequada, a educação, dentre vários outros.

Sublinha-se que, de acordo com a conceituação dada pelo artigo 3º, inciso I, da Lei n. 11.445/2007, o saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007). Em virtude da necessidade de um recorte metodológico mais bem delimitado no objeto da investigação, o presente trabalho centrou suas atenções no estudo do esgotamento sanitário.

O motivo para tanto são os dados que apontam a insuficiência das políticas públicas direcionadas à coleta e ao tratamento dos efluentes no Brasil. Os dados sofrem variações de acordo com a localidade, todavia, os indicadores demonstram uma realidade muito aquém do recomendado em todas as regiões do país. Não se olvida que, também nos demais pilares do saneamento básico, os índices estejam aquém do recomendado em termos de saúde pública. No entanto, é no campo da coleta e do tratamento do esgoto que se encontram os maiores óbices, motivo pelo qual se elege o objeto em questão para esta pesquisa.

O presente estudo se alinha à vertente jurídico-sociológica, por se dedicar a uma relevante demanda social que há muito se encontra prevista na legislação, mas que carece de eficácia no plano concreto. De modo a concretizar a vertente teórico-metodológica, o trabalho se adequa ao tipo genérico de investigação jurídico-propositivo. Como estratégia para a pesquisa, será empregado o método de raciocínio indutivo e, como técnicas de investigação, a pesquisa teórica e o estudo de precedentes, a partir da análise de referências bibliográficas, da legislação e dos julgados (Gustin; Dias, 2006, p. 22 e 30).

Assim, inicialmente tratar-se-á sobre a interdependência entre os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado, expondo também alguns dados que refletem a realidade nacional quanto à prestação do serviço de esgotamento sanitário, para então abordar a judicialização das políticas públicas e o perigo da demora nas demandas ambientais que guardam relação com a saúde pública. Por último, o trabalho se dedicará à análise de todos os agravos de instrumento sobre a temática julgados pelo TJMG entre dezembro de 2019 e maio de 2020. Destaca-se, desde logo, que o recorte temporal é relevante para delimitar, metodologicamente, o objeto do trabalho. Nesse sentido, todos os agravos julgados no período do respeito do tema saneamento básico foram analisados para a elaboração do artigo, de modo que se torna possível tecer constatações empíricas sobre os pronunciamentos proferidos pelo TJMG.

1. A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

Com o objetivo de fixar as premissas que nortearão o desenvolvimento do presente estudo, nesta seção será abordada a noção de direitos fundamentais e as implicações recíprocas entre o equilíbrio ecológico e a saúde humana. A sedimentação dessa compreensão é relevante, porquanto demonstra que o acesso aos serviços de saneamento básico é pilar essencial para a fruição do direito à saúde e para a proteção dos recursos naturais. Ademais, esta seção

buscará expor dados que retratam a atual conjuntura do país e de Minas Gerais quanto aos índices de coleta e de tratamento do esgoto sanitário.³

Édis Milaré (2014, p. 526-527) elucida a importância do saneamento básico e sublinha que “As patologias ligadas à água, no caso da saúde humana, representam a impressionante maioria de 80% das doenças que se instalaram no mundo. São as conhecidas doenças de veiculação hídrica”. Destarte, os investimentos em saneamento básico repercutem em melhorias diretas na saúde pública e na qualidade de vida da população, além de representarem ganhos para as futuras gerações em termos de preservação dos recursos hídricos.

Os baixos índices de coleta e de tratamento do esgoto no Brasil são grandes responsáveis pela degradação dos recursos hídricos e, por consequência, pela qualidade da água que chega às residências dos brasileiros. Conforme estimado pelo Atlas Esgotos da Agência Nacional de Águas (ANA), apenas 55% da população brasileira é atendida de forma adequada pelos serviços de esgotamento sanitário (Brasil, 2017, p. 22). É considerado como atendimento adequado a solução individual com fossa séptica ou os esgotos coletados e tratados de forma coletiva.

No que tange aos panoramas regionais, o Atlas afirma a existência de diferentes realidades dentro do Brasil quanto aos índices de coleta e de tratamento do esgoto. No Estado de Minas Gerais, estima-se que 86% da população possua acesso à rede coletora, todavia apenas 44% é atendida pelo tratamento de esgoto (Brasil, 2017, p. 31). Apesar de não ser o estado da Federação com os piores índices, os dados são, ainda assim, inquietantes e demonstram a urgência de se refletir sobre políticas públicas adequadas para enfrentar tamanho *déficit*. Registra-se que, segundo o Painel do Saneamento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), cerca de 51,2% do esgoto gerado no país foi tratado em 2021 (Brasil, 2021).

Em razão da mencionada urgência, providências começaram a ser delineadas no âmbito do Legislativo e do Executivo, tendo como premissa a ideia de que as ações adotadas até então não se mostraram bem-sucedidas. Em 2018, duas Medidas Provisórias (MP n. 844 e MP n. 868) foram editadas,

3 Os direitos fundamentais representam nada mais do que a incorporação dos direitos humanos ao ordenamento jurídico doméstico, isto é, a previsão expressa ou implícita no texto constitucional ou no chamado bloco de constitucionalidade (Barroso, 2019, p. 492). O subsistema dos direitos fundamentais, previsto no Título II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), não pode ser considerado autônomo e autossuficiente, mas, sim, aberto e flexível, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos influxos do mundo circundante (Canotilho, 2013, p. 185). Considerando o extenso catálogo de direitos previstos em âmbito constitucional, os seus objetivos e o regramento conferido à ordem social, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019, p. 275) afirmam que a CRFB/1988 instituiu um verdadeiro Estado Socioambiental. Para os autores, a constatação da emergência de um Estado Socioambiental “busca enfatizar a necessária e urgente convergência das agendas social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p. 294). Disso decorre não apenas a necessidade de compreensão integrada entre ambos os direitos, como também a formulação de políticas públicas que atendam a essa complexidade, sob pena de uma proteção insuficiente dos direitos fundamentais.

alterando dispositivos da Lei n. 11.445/2007.⁴ Contudo, ambas tiveram seu prazo de vigência encerrado devido à ausência de votação no Congresso no prazo constitucionalmente previsto.

A esperada atualização legislativa foi efetuada com a sanção da Lei n. 14.026, em julho de 2020. O diploma normativo em referência alterou o marco legal do saneamento básico, visando à universalização dos serviços até 31 de dezembro de 2033, porém sofre críticas principalmente com relação aos potenciais efeitos lesivos que a entrada do setor privado, o qual perquire prioritariamente o lucro, poderia causar sobre as populações de baixa renda.⁵

É importante rememorar que a sociedade brasileira convive com esse problema há muitos anos. O processo de desenvolvimento industrial no Brasil conduziu à intensificação dos índices de urbanização. Contudo, o crescimento dos centros urbanos não foi acompanhado por políticas de planejamento da infraestrutura urbana, nem de moradia para as populações mais vulneráveis. Destarte, à alta densidade demográfica seguiu-se uma não contida geração de lixo, que se acumulava em locais inadequados, bem como o lançamento do esgoto *in natura* (Philippi Jr.; Bruna, 2014, p. 710).

Diante do exposto, é possível inferir que o saneamento básico é direito fundamental cujas bases assentam-se sobre o direito à saúde e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo, então, condição essencial para uma vida digna, o saneamento básico integra a esfera do mínimo existencial. Esse raciocínio contrasta com os dados que demonstram a manifesta insuficiência dos índices de coleta e de tratamento do esgoto no Brasil. Assim, compete ao Poder Público atuar de forma proativa visando à concretização de políticas, planos ou programas que garantam a expansão do serviço.

2. A DEMANDA EM JUÍZO PELA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Nesta segunda seção, o objetivo será a abordagem da via judicial enquanto mecanismo de efetivação das políticas públicas de saneamento básico. Como subsídio para a elaboração do texto, a etapa da revisão

4 A Medida Provisória n. 844, de 6 de julho de 2018, atualizava o marco legal do saneamento básico e alterava as Leis n. 9.984/2000, 10.768/2003 e 11.445/2007, porém perdeu a vigência em razão da ausência de análise, no prazo hábil, pelos Plêniários da Câmara dos Deputados e do Senado. A Medida Provisória n. 868, de 27 de dezembro de 2018, também atualizava o marco legal do saneamento básico, alterava as Leis n. 9.984/2000, 10.768/2003, 11.445/2007 e 13.529/2017 e perdeu a vigência por ausência de votação.

5 Foge ao escopo deste trabalho tecer considerações mais aprofundadas a respeito das alterações na Lei n. 11.445/2007, porém cabe citar as principais mudanças com relação ao que vigorava anteriormente: a) o Novo Marco veda a formalização de novos contratos de programa com entidades da Administração Pública Indireta; b) a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular passa a depender da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação; c) a função de regulação em âmbito nacional foi atribuída à ANA, cuja competência consistirá na edição de normas de referência; d) a previsão de prestação regionalizada dos serviços de saneamento possibilita que os municípios se reúnam em blocos, de modo que haja uma única licitação e a empresa contratada preste o serviço em todos os entes integrantes do bloco.

bibliográfica recorreu à literatura especializada no tema da judicialização das políticas públicas.

Em suas raízes, a judicialização da política no Brasil deriva do período de redemocratização que se seguiu ao término da Ditadura Militar, do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados, que combinou a fórmula americana de controle difuso ao modelo europeu de controle por ação direta (Barroso, 2012, p. 31). Por conseguinte, o fenômeno em questão não decorre da vontade dos juízes, mas, sim, do constituinte, do desenho institucional vigente.

Segundo Ada Pellegrini Grinover (2010, p. 35), a verificação da compatibilidade das políticas públicas com os objetivos fundamentais expressos no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) não fere o Princípio da Separação dos Poderes. Ademais, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Desse modo, deparando-se com a demanda cujo cerne envolve a realização de direitos fundamentais, não restam alternativas ao Poder Judiciário a não ser o seu processamento segundo os ditames de um processo justo.

Cabe sublinhar que não se trata de uma autorização para que os juízes se sobreponham ao legislador ou ao administrador, impondo a eles a sua própria valoração política (Barroso, 2019, p. 369). Importante limite a ser considerado, de modo que haja o devido respeito à separação dos poderes, é a discricionariedade administrativa. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), após a Constituição de 1988, também ocorreram importantes modificações no entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do controle judicial do ato administrativo, notadamente nos aspectos considerados discricionários:

(...) anteriormente, o Judiciário recuava diante dos aspectos discricionários do ato, sem preocupar-se em verificar se haviam sido observados os limites da discricionariedade; a simples existência do aspecto de mérito impedia a própria interpretação judicial da lei perante a situação concreta, levando o juiz a acolher como correta a opção administrativa; atualmente, entende-se que o Judiciário não pode alegar, a priori, que se trata de matéria de mérito e, portanto, aspecto discricionário vedado ao exame judicial. O juiz tem, primeiro, que interpretar a norma diante do caso concreto a ele submetido. Só após essa interpretação é que poderá concluir se a norma outorgou ou não diferentes opções à Administração Pública (Di Pietro, 2018, p. 282, grifo nosso).

A reflexão posta sobre a evolução no modo como a discricionariedade é compreendida pelo Judiciário é especialmente relevante para as demandas ambientais. Em um primeiro momento, cabe pontuar que o grau de liberdade

conferido pelo legislador ao agente público para a realização de escolhas a partir de critérios de conveniência e oportunidade deve-se ao fato de que a atuação da Administração Pública não pode ser mecanizada e exclusivamente vinculada (Oliveira, 2019, p. 326). Contudo, não se trata de um poder absoluto e irrestrito, mas, sim, de uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que constituem as verdadeiras demandas dos administrados (Carvalho Filho, 2017, p. 52).

Sem embargo de ser vedado ao Judiciário se substituir ao Executivo e ao Legislativo para definir qual a decisão mais conveniente ou oportuna (Oliveira, 2019, p. 327), a reflexão de Di Pietro permite observar uma evolução, a exigir dos julgadores certo esforço interpretativo a fim de verificar se a finalidade precípua do preceito normativo em tela fora atingida com a escolha discricionária. A esse respeito, Fabiana Zilles (2015, p. 154) se posiciona no sentido de que compete ao exercício da jurisdição aferir se os critérios de conveniência e adequação, imbricados nos procedimentos ou nas omissões da Administração Pública, guardam, ou não, conformidade com os postulados constitucionais e à legislação infraconstitucional.

Situando a discussão anterior na seara da proteção ao meio ambiente, é possível afirmar que o Poder Público não pode agir de modo a causar degradação ambiental sob o argumento da conveniência ou da oportunidade da escolha. Como bem afirma Herman Benjamin (2012, p. 101), a constitucionalização do direito ao meio ambiente ocasionou a redução da discricionariedade da Administração Pública, porque ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico.

Para Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2022, p. 338), o Estado está vinculado aos deveres constitucionais de proteção ao meio ambiente, na sua condição de direito e dever fundamental. A isso se segue a proibição de insuficiência de proteção, isto é, o Estado não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção de tal direito, sob pena de incorrer em violação à ordem jurídico-constitucional. Destarte, a insuficiência manifesta de proteção torna possível o controle judicial de tal *déficit* de agir do ente estatal.

Como já afirmado na primeira seção, o saneamento básico integra a esfera do mínimo existencial, porquanto o acesso à água potável, o manejo ambientalmente correto dos resíduos sólidos e o tratamento dos efluentes sanitários são condições que repercutem na saúde e na qualidade de vida dos cidadãos. Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2022, p. 378), a garantia do mínimo existencial ecológico, expressão que designa o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, também cabe ao Estado, por força dos seus deveres de proteção aos direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em julgado do ano de 2019, reafirmou que é possível “em casos emergenciais, de implementação de políticas públicas pelo Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais” (Brasil, 2019b). Nessa ocasião, a Suprema Corte confirmou o acórdão do Tribunal *a quo*, que determinou ao município de Niterói a execução de políticas públicas adequadas para o saneamento básico.

Diante do exposto até o momento, a perspectiva a ser defendida neste trabalho é a de que a prestação dos serviços de esgotamento sanitário em consonância com os padrões de qualidade ambiental não é escolha que se encontra na órbita de discricionariedade dos agentes públicos. Abrem-se parênteses para consignar que, por esgotamento sanitário, compreendem-se as “infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente”, consoante o artigo 3º, inciso I, alínea “b” da Lei n. 11.445/2007.

Ora, tratando-se de um serviço tão essencial que guarda relação com os direitos fundamentais à saúde, ao equilíbrio ecológico, à educação e à moradia adequada, não resta escolha ao Poder Público a não ser o planejamento e a busca por soluções viáveis ao contexto de cada localidade, em observância à disciplina legal da matéria.

Como é cediço, o planejamento e a busca por soluções para problemas de interesse coletivo perpassam a construção de políticas públicas que incorporem diagnósticos seguros acerca da realidade regional/local, consulta pública aos diversos segmentos da sociedade, a articulação entre os órgãos governamentais envolvidos, considerações sobre a dimensão econômico-financeira e estratégias para implementação.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) conceitua política pública como o “programa de ação governamental (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Nota-se que a política pública tem como traço marcante a sua qualidade de planejamento estratégico, vez que consiste em um conjunto de metas articuladas com a finalidade de realizar objetivos de ordem pública (Bucci, 2006, p. 14).

Contrapondo esse raciocínio aos dados expostos na subseção anteriormente, observa-se uma verdadeira omissão do Executivo, em todas as unidades da Federação, na elaboração e na implementação das políticas públicas na seara do saneamento básico, em especial no que toca ao esgotamento sanitário. No entendimento de Fabiana Zilles (2015, p. 102), essa manifesta insuficiência é creditável não apenas ao custo das obras, mas também à sua quase nula visibilidade e pouco retorno político.

Ressalta-se que a obrigação do Estado em prestar os serviços públicos que integram o saneamento básico vai além da simples instalação dos equipamentos e da estrutura operacional. Toda a infraestrutura mobilizada deve funcionar em condições idôneas à preservação da saúde pública e à proteção do meio ambiente⁶ (Zilles, 2015, p. 96).

Diante da manifesta omissão do Poder Público em elaborar e executar políticas públicas nessa seara, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende ser possível, além da propositura da ação coletiva pelos sujeitos elencados no artigo 5º da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), a ação individual movida pelo cidadão diretamente atingido pela precariedade do sistema de saneamento básico, por se tratar de interesse individual homogêneo (Brasil, 2019a).

Logo, observa-se que a judicialização do saneamento básico permite a discussão e, eventualmente, a solução de casos pontuais, seja apenas um município, uma rua ou uma residência. Destarte, apesar de não ser possível negar a importância que o Poder Judiciário possa desempenhar na solução dos problemas em um cenário local, o panorama macro é ainda mais desafiador, porquanto dependente da boa condução do processo de elaboração das políticas públicas e da vontade política para que estas sejam implementadas.

Aqui, é importante abrir parênteses para ressaltar que os danos ambientais são transfronteiriços e perduram no tempo, de modo que a poluição causada pelo despejo dos efluentes *in natura* não fica adstrita à área do município responsável por essa ocorrência. Pelo contrário, os efeitos desse despejo interagem com os danos causados por outras atividades, se intensificando ou mesmo se transformando, acarretando impactos cumulativos e sinérgicos que repercutem em toda a bacia hidrográfica.

Nos dizeres de Herman Benjamin (1998, p. 10), é importante lembrar que as técnicas de proteção ao meio ambiente precisam ser “complementares entre si e devem funcionar de maneira integrada, da responsabilidade civil, penal e administrativa ao planejamento, auditorias e instrumentos econômicos”. Nesse diapasão, não se pode pressupor que problemáticas tão complexas envolvendo o meio ambiente e a saúde pública possam ser solucionadas apenas pela via judicial, sem a integração dos instrumentos de política ambiental e o engajamento dos órgãos governamentais e da sociedade civil.

Portanto, a judicialização das políticas públicas de saneamento básico pode desempenhar um papel relevante na solução de casos pontuais, possibilitando que, em um cenário local, o Poder Público seja instado a providenciar a instalação e o funcionamento adequados da infraestrutura

6 A título exemplificativo, a Deliberação Normativa Conjunta COPAM/CERH n. 01/2008, vigente no Estado de Minas Gerais, dispõe sobre as condições e os padrões de lançamento dos efluentes que devem ser observados pelos prestadores do serviço, a fim de preservar a qualidade dos corpos hídricos.

necessária. Em contrapartida, não se pode pretender que o Judiciário seja a resposta para todos os problemas porque a realidade do saneamento básico no país demanda a integração das técnicas de proteção ao meio ambiente, estratégias de governança e a interface das políticas públicas de saneamento com outras políticas de áreas correlatas.

3. O PERIGO DA DEMORA NAS DEMANDAS AMBIENTAIS QUE GUARDAM RELAÇÃO COM A SAÚDE PÚBLICA

Considerando que o decurso do tempo pode agravar os efeitos dos impactos ambientais e intensificar os problemas de saúde pública, é importante adentrar ao estudo das tutelas provisórias. Nesse sentido, será feita uma breve exposição da sistematização das tutelas provisórias conforme o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), com ênfase no requisito *periculum in mora*, isto é, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, nas demandas ambientais que guardam relação com a saúde pública.

Como é cediço, a tramitação dos processos na atual conjuntura brasileira é lenta, o que se deve não ao exercício das garantias processuais constitucionais, mas aos aspectos de gestão dos recursos humanos, técnicos e operacionais do Judiciário. Por isso, a tutela jurisdicional provisória é mecanismo para garantir a efetividade dos direitos que não admitem tamanha espera. Ademais, o instituto presta-se a evitar situações de injustiça, em que a demora do processo se reverte em vantagem para uma das partes, regulando provisoriamente a crise de direito em que se acham envolvidas as partes (Theodoro Júnior, 2020, p. 640).

O fundamento constitucional para as tutelas provisórias recai sobre o princípio da razoável duração dos processos (art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/88) e sobre o direito constitucional a uma tutela adequada, tempestiva e efetiva (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88). Opera-se, assim, uma postergação do contraditório, visando tutelar situações excepcionais em que o tempo de espera pelo trâmite do processo poderia causar prejuízos irreparáveis aos direitos dos cidadãos.

Nessa linha de raciocínio, a cognição sumária tem por objetivo antecipar a resposta do Judiciário à demanda movida pelo cidadão. Para tanto, o magistrado se baseia em juízo de probabilidade, visto que, nesse momento, não há espaço para a apreciação exaustiva e detalhada de todas as provas. Por conseguinte, o juiz formula a sua decisão a partir da demonstração dos requisitos mínimos que justificam a concessão da tutela requerida no caso concreto.

Cabe sublinhar que o instituto das tutelas provisórias é gênero composto por duas espécies – a tutela de urgência e a tutela de evidência – sendo que cada uma possui requisitos próprios e ainda subdivisões internas.

A característica que diferencia as duas espécies é a urgência, conquanto ambas podem ser caracterizadas pela provisoriedade, pela revogabilidade e pela fungibilidade.

Tais requisitos podem variar conforme se trate da tutela de evidência ou da tutela de urgência. O CPC/2015, porém, igualou os requisitos para a concessão das duas modalidades de tutela provisória de urgência: a satisfativa, ou antecipada, e a cautelar (Bueno, 2019, p. 302-303). Desse modo, a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, critérios amplamente difundidos pelas expressões latinas *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, respectivamente, são os requisitos a serem demonstrados (art. 300, *caput*).

O *periculum in mora* representa o interesse específico que justifica a emanção da providência antecipada, ou seja, a justificativa para a falta de aptidão do procedimento comum em resolver determinadas situações que devem ser verificadas antes de seu curso normal; com efeito, o perigo da demora é o risco de ineficácia da medida (Sá, 2023).⁷

Consoante José Rubens Morato Leite e Patryck Ayala (2020, p. 129), o instrumento mais adequado para evitar a ocorrência de danos ambientais ou para impedir que determinada situação lesiva ao meio ambiente se prolongue de forma indefinida no tempo é a tutela provisória de urgência satisfativa, ou antecipada. A tutela satisfativa não antecipa o reconhecimento do direito, porquanto o que se está antecipando é a possibilidade de fruição dos efeitos do possível direito, a fim de que a tutela jurisdicional tenha utilidade ao seu titular caso os pedidos formulados sejam julgados procedentes (Bedaque, 2015, p. 254).

Importante aspecto a ser considerado é o lastro probatório mínimo que deve ser apresentado a fim de justificar a concessão da tutela provisória de urgência, seja ela cautelar ou satisfativa. A esse respeito, João Batista Lopes (2018, p. 237) defende que, apesar de não se exigir a certeza, não se pode prescindir de prova segura e idônea, a ser valorada com prudência pelo magistrado a fim de evitar a indiscriminada concessão das tutelas provisórias.

Sem embargo, a aplicação do CPC/2015 às demandas ambientais deve ser diferenciada, o que conduz à percepção da necessidade de um processo peculiar para a defesa ambiental, voltado, em essência, para as características do bem tutelado (Marin; Lunelli, 2010, p. 329). Ora, adotando-se a concepção de processo enquanto instrumento para a efetividade da tutela dos direitos, há que se pensar nas necessárias rupturas do processo civil ambiental em relação ao clássico mecanismo de proteção a direitos individuais. A esse

⁷ O *periculum in mora* incumbe à parte que pretenda obter a tutela provisória de urgência a demonstração dos motivos capazes de comprometer a efetividade da tutela final e definitiva. Nesse viés, o perigo da demora, conforme o CPC/2015, representa o risco de que algum acontecimento comprometa o resultado útil do processo, fato esse que deve ser concretamente descrito e suficientemente comprovado pelo interessado (Bedaque, 2015, p. 259).

respeito, cabe ponderar que os aspectos processuais não poderão se sobrepor ao bem material tutelado. Logo, “o processo adequado à tutela ambiental é o que reconheça, de antemão, as peculiaridades do bem que se pretende proteger” (Marin; Lunelli, 2010, p. 317-318).

Nesse viés, o caráter transindividual do direito ao meio ambiente, os efeitos intertemporais e transfronteiriços dos danos ambientais, a sua estreita relação com a saúde e a qualidade da vida humana e os crescentes riscos criados pela sociedade tecnológica e industrial ao equilíbrio ecológico exigem do Direito e dos seus operadores uma perspectiva diferenciada. No campo processual, mais especificamente na concessão das tutelas provisórias de urgência, o raciocínio não é diferente.

Segundo José Rubens Morato Leite e Patryck Ayala (2020, p. 129), o Judiciário deve aceitar um afrouxamento da carga probatória nas lides ambientais, de modo a abrir possibilidade para a concessão de tutelas provisórias de ameaça a dano ambiental futuro. Considerando que o ordenamento jurídico-ambiental pátrio se consolida sobre os princípios da prevenção e da precaução, o risco intolerável de dano ao meio ambiente, aferido com base em juízo de verossimilhança, é bastante para comprovar o *periculum in mora* e justificar a antecipação da tutela (Leite; Ayala, 2020, p. 129).

Salienta-se que a prova do dano ambiental, ou do risco de sua ocorrência, demanda o auxílio de peritos e de métodos científicos, em virtude da interdisciplinaridade própria à temática. Sendo assim, são necessários conhecimentos que extrapolam a esfera do Direito e que devem servir como baliza para os magistrados na tarefa de aferir a presença do *periculum in mora*. Sem embargo, as perícias técnicas não vinculam as decisões judiciais, posto que o esforço de interpretação e análise dos casos concretos ainda depende da aplicação da principiologia ambiental, além dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade.

Em realidade, o Judiciário não deve se contentar com o papel reativo, atuando apenas após a constatação do dano e da degradação da qualidade ambiental e dos ecossistemas. O cenário ideal, condizente com as reivindicações sociais e com as disposições constitucionais, é que sejam somados esforços entre todos os mecanismos de defesa ambiental, sejam eles judiciais ou extrajudiciais. Desse modo, cabe ao Judiciário também trabalhar com os riscos, com uma visão que ultrapassa o momento presente e que focaliza a qualidade do bem ambiental a ser usufruído pelas futuras gerações.

Nessa necessidade premente de revisitar os conceitos clássicos do processo civil, os pressupostos da tutela provisória de urgência podem ser flexibilizados. Diante das circunstâncias do caso concreto, seria possível também que o magistrado fundamentasse a sua decisão apenas com base em um dos pressupostos ou, ainda, naquele que entender “mais forte” (Gomes; Simioni, 2020, p. 165).

Posto isso, depreende-se que a exigência de prova exata atestando que a atividade em tela implicará danos ambientais não condiz com a concepção do processo civil em harmonia com o direito tutelado, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado. O *periculum in mora* poderia se manifestar, por exemplo, na ausência de regularização ambiental de uma indústria ou na perpetuação da exploração irregular de uma propriedade rural (Gomes; Simioni, 2020, p. 166).

Para o bom desempenho da atividade jurisdicional nessa seara, o auxílio dos peritos e a atenção à interdisciplinaridade são fundamentais, sendo necessário que os magistrados tenham uma sensibilidade mais aguçada ao redistribuir o ônus do tempo de forma proporcional entre a coletividade detentora do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a outra parte que, provavelmente, perquire interesses privados.

É importante, assim, o aperfeiçoamento dos instrumentos de prevenção aos danos ambientais, com a participação mais engajada dos atores interessados, da sociedade civil, de peritos e de auditores ambientais. Dessa maneira, constrói-se um aparato mais robusto e coerente para respaldar as decisões judiciais, sendo certo que o magistrado que decidir em sentido oposto às análises técnicas que recomendam ação rápida, em razão do risco intolerável ao meio ambiente, deve fundamentar a sua decisão de forma sólida.

Diante do exposto, evidencia-se que a tutela provisória de urgência é instrumento processual de suma importância para a consecução do direito fundamental enunciado no *caput* do artigo 225 da CRFB/1988, porque permite a antecipação dos efeitos da tutela em ocasiões em que a perpetuação da situação danosa ao meio ambiente é de difícil ou quase impossível reparação. Privilegia-se a coletividade em detrimento dos particulares que exercem atividades potencialmente poluidoras, inclusive pela flexibilização do *periculum in mora*, visto que não se pode admitir o apego à forma em detrimento da higidez dos direitos que se pretende tutelar.

4. ANÁLISE DE CASOS

Nesta última seção, serão analisados todos os seis recursos de agravo de instrumento localizados no sítio eletrônico do TJMG sobre o tema, cujo recorte metodológico temporal foi o período de dezembro de 2019 a maio de 2020. Foram identificados três recursos julgados procedentes a fim de conceder a tutela provisória de urgência em situações de precariedade, ou inexistência, do tratamento de esgoto, e três recursos julgados improcedentes.

O objetivo em tela é identificar quais balizas foram utilizadas pelos julgadores para aferir a urgência nas demandas que pleiteiam a prestação dos serviços de coleta e de tratamento dos efluentes sanitários, sejam elas demandas movidas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais

(MPMG) ou por indivíduos determinados. Além disso, serão tecidos alguns comentários sobre os aspectos decisivos na solução das demandas e sobre a oscilação no entendimento das Câmaras a respeito de assuntos semelhantes.

4.1. Decisões favoráveis à concessão da tutela provisória de urgência

Nesta subseção, serão apresentados os agravos de instrumento n. 1.0697.16.002067-6/001, 1.0012.18.001146-7/001 e 1.0116.19.001161-3/001, julgados, respectivamente, em 16 e 23 de abril de 2020 e 14 de maio de 2020.

O agravo de instrumento n. 1.0697.16.002067-6/001 foi interposto pela Companhia de Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais (COPANOR) contra decisão proferida pelo Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Turmalina nos autos da ação civil pública proposta pelo MPMG em face da agravante e do município de Veredinha. A decisão agravada determinou aos réus a interrupção do lançamento de efluentes sanitários *in natura* no prazo de um ano, assim como a adoção das medidas necessárias para solucionar os problemas identificados nos sistemas de coleta, transporte e/ou tratamento de efluentes na sede do Município de Veredinha e no Distrito de Mendonça (Minas Gerais, 2020e).

A COPANOR alegou que a medida liminar concedida esgota, no todo ou em parte, o objeto da ação, o que é vedado pela legislação processual. Ademais, argumentou que não é verdadeira a afirmação de que todo lançamento de efluente sanitário sem tratamento no meio ambiente seja atividade ilegal ou irregular e que o MPMG não apresentou prova concreta demonstrando os danos ambientais nos cursos d'água em questão. O aspecto financeiro também foi lembrado, com a pontuação de que a execução das medidas exige vultosas e complexas obras de implantação de redes de esgotamento sanitário de grande extensão (Minas Gerais, 2020e).

Para os integrantes da 19ª Câmara Cível, a concessão da tutela de urgência antecipada não esgota totalmente o objeto da ação, porquanto a regularização do sistema de tratamento de água e esgoto é medida a ser efetivada gradativamente pela COPANOR. No mérito, o recurso foi desprovido, porque os julgadores consideraram que as más condições na prestação do serviço de esgotamento sanitário e o descarte de efluentes domésticos sem tratamento, por si sós, satisfazem os requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano (Minas Gerais, 2020e).

Outrossim, o desembargador relator, seguindo na esteira do entendimento consolidado do STJ a respeito da inversão do ônus da prova em matéria ambiental,⁸ invocou o princípio da precaução para afirmar que

⁸ Enunciado n. 4 da 30ª edição da *Jurisprudência em Teses*: “O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva” (Brasil, 2015).

“competete àquele que cria ou assume o risco de criar danos ambientais comprovar que a sua conduta não foi lesiva” (Minas Gerais, 2020e). Dessa forma, apesar da alegação da COPANOR de que o autor da ação civil pública não apresentou provas dos danos ambientais, a inversão do ônus da prova impõe àquele que opera atividade potencialmente poluidora comprovar que a sua atividade não tem ocasionado degradação.

Quanto ao prazo concedido para o cumprimento da decisão que concedeu a tutela de urgência, os desembargadores acordaram que um ano é razoável e proporcional, mormente se considerado que a situação narrada não é nova e que a necessidade de um provimento eficaz para os jurisdicionados impõe o equilíbrio entre a gestão pública e o direito ao saneamento básico.

Nota-se, no caso mencionado, que a referência ao critério temporal serviu para justificar a adoção de medidas de forma mais célere. Destarte, para a 19ª Câmara Cível, o fato de a situação irregular perdurar há muito tempo seria motivo para a delimitação do prazo de um ano para a execução das medidas, de modo a assegurar a eficácia do provimento e equilibrar valores juridicamente relevantes – o direito ao saneamento básico e a continuidade da gestão pública.

No agravo de instrumento n. 1.0012.18.001146-7/001, o TJMG deu parcial provimento ao recurso interposto pelo município de Liberdade e outros contra decisão do juízo *a quo*, que deferiu o pedido de tutela antecipada formulado pelo MPMG nos autos de ação civil pública em defesa do meio ambiente e da saúde. A decisão agravada compelia os réus a, no prazo de um ano, dar destinação adequada aos efluentes sanitários por meio da implementação e da operação do sistema de tratamento no município (Minas Gerais, 2020b).

O município de Liberdade, em suas razões recursais, suscitou argumentos de cunho eminentemente financeiro, além da inxequibilidade do prazo concedido para a realização das obras. Segundo o agravante, o valor a ser despendido – em torno de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) – representa quase toda a receita do município prevista para o ano de 2019, razão pela qual não seria possível o cumprimento da decisão em sua integralidade sem afetar toda a gestão pública municipal (Minas Gerais, 2020b).

O TJMG deferiu parcialmente o efeito suspensivo requerido pelo agravante, apenas para dilatar o prazo inicialmente concedido para 24 meses, tendo em vista as dificuldades financeiras vivenciadas pelo município. Contudo, a 5ª Câmara Cível, por unanimidade, manteve a decisão de primeira instância que deferiu o pedido liminar requerido pelo agravado, porquanto considerados presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

De acordo com o voto do desembargador relator, a inexistência de sistema adequado para o tratamento dos efluentes sanitários implica

riscos concretos para o meio ambiente e a saúde pública, caso mantida tal circunstância no município de Liberdade. Nessa linha de raciocínio, nem o próprio agravante negou a essencialidade das medidas impostas na decisão liminar, limitando-se a discutir a ausência de recursos para a sua execução. Na ótica do desembargador, o argumento orçamentário deve ceder frente à apresentação, pelo MPMG, de dados concretos que atestam a existência de risco à saúde e ao meio ambiente. Assim, o perigo de dano pela demora da prestação jurisdicional restou devidamente configurado, segundo o entendimento dos julgadores (Minas Gerais, 2020b).

Já no agravo de instrumento n. 1.0116.19.001161-3/001, o município de Campos se insurgiu contra a decisão que deferiu o pedido de tutela de urgência antecipada para determinar a adoção das medidas necessárias para a instalação e a operação do sistema de tratamento dos efluentes sanitários, bem como a obtenção das licenças ambientais pertinentes, no prazo de 365 dias (Minas Gerais, 2020c).

Em suas razões recursais, o agravante alega que, tendo em vista que a situação irregular quanto ao esgotamento sanitário perdura por anos no município, não haveria urgência no deslinde da questão. Não obstante, o agravante sustenta que, a despeito da necessidade de solução do problema que motivou a ação civil pública, é desproporcional impor à municipalidade, em tão pouco tempo, a execução e a conclusão de obra tão complexa e onerosa (Minas Gerais, 2020c).

Os desembargadores da 4ª Câmara Cível acompanharam o voto do desembargador relator. Em suma, o recurso não foi provido em função dos seguintes argumentos: a) o lançamento do esgoto doméstico e industrial diretamente nos leitos d'água constitui uma grave ameaça ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) o município de Campos descumpriu as deliberações normativas do Conselho de Proteção Ambiental (COPAM) n. 96/2006 e 128/2008, que convocaram os municípios para o licenciamento ambiental dos sistemas de tratamento de esgoto; c) a inércia do agravante vem causando poluição ambiental nos cursos d'água; d) não há violação à discricionariedade administrativa quando verificada a afronta a direitos e garantias constitucionais; e e) o prazo de 365 dias para o cumprimento das medidas impostas pelo juízo *a quo* mostra-se razoável, especialmente porque o agravante já descumpriu outras determinações (Minas Gerais, 2020c).

Logo, nos três casos apresentados nesta subseção, a referência ao critério temporal justificou a adoção de medidas mais céleres. Quanto à carga probatória, concluiu-se que é necessária a apresentação, pelo Ministério Público ou qualquer outro legitimado à propositura da ação, de dados concretos que atestem a existência de risco à saúde e ao meio ambiente, sem, contudo, que isso signifique que a prova em questão deverá ser taxativa.

4.2. Decisões contrárias à concessão das tutelas provisórias de urgência

Nesta subseção, serão expostos os agravos de instrumento n. 1.0543.18.001565-2/001, 1.0386.17.001814-0/001 e 1.0000.19.155315-5/001, julgados, respectivamente, em 3 de dezembro de 2019, 21 de janeiro de 2020 e 28 de maio de 2020.

O agravo de instrumento n. 1.0543.18.001565-2/001, interposto pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) em face de Fábio Antônio de Oliveira e outros, foi julgado pela 2ª Câmara Cível. Na origem, o Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Resplendor deferiu o pedido liminar para determinar à COPASA a realização, no prazo de 15 dias, da ligação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário nas residências dos autores, localizadas na cidade de Itueta (Minas Gerais, 2019).

A argumentação da agravante reside na não comprovação do *periculum in mora*, porque a situação perdura desde o ano de 2014, sem que houvesse sido pleiteada qualquer medida judicial ou administrativa para cessar o estado de precariedade. Ademais, sustenta que não é medida reversível, já que o cumprimento da decisão implicaria na realização de obras para implantação e prolongamento das redes, que demandam esforços e materiais de custo elevado. Quanto ao pedido referente ao esgotamento sanitário, a COPASA levantou a sua ilegitimidade passiva, porque, na localidade em questão, apenas detém a concessão do serviço de abastecimento de água (Minas Gerais, 2019).

Por considerar que a agravante deixou de juntar aos autos qualquer documento comprobatório da sua ilegitimidade passiva quanto ao serviço de esgotamento sanitário, o TJMG rejeitou a preliminar em tela e conheceu do recurso. Na análise do mérito, a 2ª Câmara Cível se ateu à presença dos requisitos necessários para a concessão da tutela provisória de urgência e negou provimento ao recurso com base nos seguintes argumentos: a) não restaram adequadamente esclarecidas todas as circunstâncias narradas, inclusive sobre as reais condições dos imóveis em questão; b) considerando que a situação perdura desde o ano de 2014, sem qualquer providência por parte dos moradores até então, o requisito *periculum in mora* resta afastado; e c) a medida pleiteada é irreversível (Minas Gerais, 2019).

No agravo de instrumento n. 1.0386.17.001814-0/001, a 7ª Câmara Cível negou provimento ao recurso interposto pelo MPMG em face do município de Lima Duarte e do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). Segundo o agravante, o município em questão não possui sistema de tratamento do esgoto, o que tem ocasionado a degradação do meio ambiente em razão do lançamento de efluentes não tratados em corpos d'água locais. Conforme o MPMG, mesmo cientes do seu dever legal e das consequências danosas ao meio ambiente e à população, os agravados não

adotaram qualquer providência concreta na busca pela regularização da prestação do serviço (Minas Gerais, 2020d).

Contudo, os desembargadores acordaram que o recurso, embora admissível, não merece provimento pelas seguintes razões: a) os requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora* não foram integralmente preenchidos; b) a ação civil pública em tela é desdobramento do Inquérito Civil n. MPMG-0386.14.000051-7, instaurado em agosto de 2014 para apurar a regularidade do sistema de tratamento de esgoto do município de Lima Duarte; c) questiona-se a demora do MPMG no ajuizamento da ação na origem, o que ocorreu em setembro de 2017, bem como a atual situação fática do serviço no município em questão, visto que não havia nenhuma nota ou parecer técnico no Inquérito Civil posterior a agosto de 2016 (Minas Gerais, 2020d).

Nota-se, em ambos os casos expostos, que a antiguidade da situação irregular significou, no entendimento da 2ª e 7ª Câmaras Cíveis, respectivamente, que não havia urgência no deslinde da questão. No primeiro caso, veio à tona a circunstância de que os agravados conviviam com a ausência do fornecimento de água e de esgotamento sanitário ao menos desde o ano de 2014, sem que nenhuma medida judicial ou administrativa tivesse sido pleiteada. Já no segundo, questionou-se a demora do MPMG em propor a ação civil pública, vez que o inquérito civil foi instaurado em 2014 e a ação ajuizada três anos após, em 2017.

É necessário sublinhar que as localidades que não contam com a infraestrutura adequada para a coleta e o tratamento do esgoto sanitário na atualidade também não o dispunham há 20 ou 30 anos. Contudo, essa conjuntura não torna a situação menos relevante ou urgente, porque há que se perquirir os efeitos danosos que a ausência desse serviço pode causar a direitos constitucionalmente protegidos. É nesse diapasão que o critério temporal pode não ser o parâmetro mais adequado, mormente se considerada a ambiguidade na forma como é empregado pelas Câmaras do TJMG.

Ora, seria mais interessante levar em consideração os reflexos danosos da ausência de saneamento básico sobre os recursos hídricos, o solo, os ecossistemas e a saúde da população do que simplesmente presumir que a situação irregular de uma dada localidade não é urgente porque os seus cidadãos convivem com ela há muitos anos.

Já no agravo de instrumento n. 1.0000.19.155315-5/001, último recurso selecionado para a análise, o inconformismo partiu da Associação Comunitária do Bairro Jardim Canadá em face da decisão proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara Cível da Comarca de Nova Lima, que indeferiu o pedido de tutela provisória de urgência em face da COPASA (Minas Gerais, 2020a).

O cerne do argumento da agravante é que a COPASA, apesar de cobrar de todos os moradores do bairro Jardim Canadá pela coleta e pelo tratamento de esgoto, efetua somente a coleta e o bombeamento, mas não

realiza o respectivo tratamento. Logo, os esgotos domésticos e industriais de todo o bairro estariam sendo lançados, *in natura*, nos córregos e riachos da região (Minas Gerais, 2020a).

Desse modo, o pedido da associação consistia na suspensão da cobrança do valor referente ao tratamento do esgoto que não estaria sendo efetivado pela concessionária. A fim de demonstrar a procedência do argumento, a parte autora apresentou laudo pericial produzido pela própria agravada, dando conta de que não efetua o tratamento do esgoto, bem como notícias demonstrando que a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE) determinou a suspensão da cobrança indevida pelo tratamento do esgoto.

No entendimento do juízo *a quo*, não havia elementos que indicassem a presença do *periculum in mora*. Para a 4ª Câmara Cível, a correta apuração dos fatos narrados pela agravante carecia de instrução probatória, porquanto, até o momento, não havia sido possível demonstrar, com a segurança necessária, a insuficiência dos serviços prestados pela COPASA. Outrossim, a imediata intervenção na forma de cálculo praticada pela concessionária poderia afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, interferir na própria prestação dos serviços de saneamento básico (Minas Gerais, 2020a).

Assim, percebe-se que também há oscilação no entendimento das Câmaras quanto ao acervo probatório mínimo para a antecipação da tutela. Por vezes, a apresentação de elementos que apontam para o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente é tida como suficiente. Em outros momentos, o Tribunal se distancia da doutrina que defende o afrouxamento da carga probatória nas lides ambientais para exigir prova indene de dúvidas quanto à ocorrência de danos ambientais.

CONCLUSÃO

A emergência do Estado Socioambiental reclama a formulação e a implementação de políticas públicas que atendam à complexidade inerente à relação entre a saúde humana e a saúde do meio ambiente, sob pena de proteção insuficiente dos direitos fundamentais. No contexto do Estado Socioambiental inaugurado pela CRFB/1988, o saneamento básico deve ser compreendido como verdadeiro direito da humanidade, componente do patamar mínimo necessário a uma existência digna.

Contudo, os dados muito aquém do desejado na prestação dos serviços de coleta e tratamento do esgoto sanitário demonstram que a realidade vivenciada em todo o país é de insuficiência das políticas públicas e de carência nos investimentos. Considerando que os direitos fundamentais

implicam deveres de proteção por parte do Estado e que o Poder Público não pode agir de modo a causar degradação ambiental sob o argumento da discricionariedade, tem sido frequente a judicialização da matéria, assim como o pedido de tutela provisória de urgência a fim de antecipar a fruição dos efeitos do direito em questão.

A judicialização pode surtir efeitos positivos na solução de casos pontuais, compelindo o Poder Público local à instalação e ao funcionamento adequados da infraestrutura necessária à coleta e ao tratamento dos efluentes. Nessa seara, a tutela provisória de urgência é instrumento de suma relevância nas causas ambientais, porque permite encurtar o tempo de espera pelo provimento final a fim de fazer cessar determinada atividade poluidora ou impor ao agente poluidor a adoção de técnicas ou medidas mitigadoras, visando atuar proativamente na prevenção aos danos ambientais.

Partindo da concepção do processo como instrumento por meio do qual se alcança a efetividade da tutela dos direitos, não é possível aplicar o clássico mecanismo de proteção a direitos individuais em relação aos direitos difusos, que possuem lógica e complexidade diferenciadas. Posto isso, é necessária a cautela diante dos casos concretos, com o condão de adaptar o instrumento ao direito material tutelado. Nesse sentido, a flexibilização dos pressupostos da tutela provisória de urgência é medida que se impõe nas lides ambientais, bastando as evidências de risco intolerável de dano ao meio ambiente para comprovar o *periculum in mora*.

A apreciação dos casos julgados pelo TJMG demonstrou que não há parâmetros de análise consolidados entre os desembargadores para aferir a presença do *periculum in mora*. Em alguns momentos, é possível perceber a flexibilização da carga probatória, admitindo-se que a inexistência de tratamento do esgoto em certa localidade, por si só, justifica a concessão da tutela de urgência. Em outras circunstâncias, os julgadores se apegam a critérios como o tempo em que a situação perdura ou os recursos financeiros disponíveis na municipalidade para negar a antecipação da tutela.

Apesar da sua nítida relevância, não se pode pretender que o Judiciário seja a resposta para todos os problemas, porquanto a realidade do saneamento básico no país demanda a integração das técnicas de proteção ao meio ambiente, estratégias de governança e a interface das políticas públicas de saneamento com outras políticas de áreas correlatas. Quando instado a se manifestar em cenários de manifesta insuficiência na proteção desse direito fundamental, propõe-se que o Judiciário, ao aferir o *periculum in mora*, não se baseie no lapso temporal em que a situação irregular perdura, mas no exame dos efeitos danosos concretos sobre os recursos naturais e os ecossistemas, em juízo de verossimilhança, a fim de privilegiar a redistribuição do ônus do tempo em favor da coletividade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *Revista (Syn)Thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, jun. 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutelas provisórias: Considerações Gerais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *O Novo Código de Processo Civil: questões controvertidas*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 253-266.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35-58.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 5-52, jan. 1998.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 7347, 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Agência Nacional de Águas – ANA. *Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas*. Brasília: ANA, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018*. Brasília: SNS/MDR, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. *Painel Esgotamento Sanitário*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel/es>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência em Teses*: Direito Ambiental. Brasília, DF: STJ, 2015, n. 30. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>. Acesso em: 24 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). REsp nº. 1.779.361-RJ. Processual Civil. Recurso Especial. Ação de Obrigação de Fazer e Indenizatória por Danos Morais. Rede de Esgotamento Sanitário no “Canal do Anil”. (...). Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 26 de fevereiro de 2019. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 abr. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 1.215.692. Direito Administrativo. Agravo Interno em Recurso Extraordinário com Agravo. *Políticas Públicas*. Saneamento Básico. (...). Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 27 de setembro de 2019. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 225, 16 out. 2019b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 01-50.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume Único. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CANELA JÚNIOR, Oswaldo. *A Efetivação dos Direitos Fundamentais Através Do Processo Coletivo: O Âmbito de Cognição Das Políticas Públicas Pelo Poder Judiciário* (Tese de Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 151.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GOMES, Renata Nascimento; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Direito ambiental e gestão de riscos: o princípio da precaução na orientação da estrutura e sistemática dos pressupostos para concessão de medidas processuais de urgência. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, Caxias do Sul, v. 10, n. 1, p. 155-175, jan./abr. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, São Paulo, v. 7, n. 7, p. 36-57, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LOPES, João Batista. A prova na tutela antecipada. In: Cássio Scarpinella Bueno (coord.). *Tutela Provisória no CPC: dos 20 anos de vigência do art. 273 do CPC/1973 ao CPC/2015*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 225-237.

MARIN, Jeferson Dytz; LUNELLI, Carlos Alberto. Processo ambiental, efetividade e as tutelas de urgência. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13-14, p. 311-330, jan./dez. 2010.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0000.19.155315-5/001*. AGRADO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA POR ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA - ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA E INSUFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO [...]. Agravante: Associação Comunitária do Bairro Jardim Canadá. Agravado: COPASA. Relatora: Des(a). Ana Paula Caixeta. DJe 29/05/2020a. Belo Horizonte, MG: TJ, 28 de maio de 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (5ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0012.18.001146-7/001*. AGRADO DE INSTRUMENTO - DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA [...] Agravante: Município de Liberdade, Rita de Cássia Rodrigues. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Luís Carlos Gambogi. DJe 27/04/2020b. Belo Horizonte, MG: TJ, 23 de abril 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0116.19.001161-3/001*. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AO MEIO AMBIENTE - CONTROLE JURISDICIONAL [...] Agravante: Município de Campos Gerais. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Kildare Carvalho. DJe 15/05/2020c. Belo Horizonte, MG: TJ, 14 de maio 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (7ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0386.17.001814-0/001*. AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - TUTELA DE URGÊNCIA [...] Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Município de Lima Duarte e Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE). Relator: Des. Peixoto Henriques. DJe 27/01/2020d. Belo Horizonte, MG: TJ, 21 de janeiro de 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (2ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0543.18.001565-2/001*. AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - PRELIMINARES REJEITADAS [...] Agravante: COPASA. Agravado: C.V.C, Fábio Antônio de Oliveira, G.V.O, H.R.C, K.V.C, Patrick da Vitória Cardoso, Silvana Rodrigues de Oliveira, Waldecy Inácio Coutinho, Zélia Vieira da Vitória Coutinho. Relator: Des. Rinaldo Kennedy Silva. DJe 04/12/2019. Belo Horizonte, MG: TJ, 3 de dezembro de 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça (19ª Câmara Cível). *Agravo de Instrumento nº. 1.0697.16.002067-6/001*. AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LANÇAMENTO DE ESGOTO IN NATURA EM CÓRREGOS [...] Agravante: COPANOR. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Leite Praça. DJe 24/04/2020e. Belo Horizonte, MG: TJ, 16 de abril 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PHILIPPI JÚNIOR. Arlindo; BRUNA, Gilda Collet. Política e Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JÚNIOR. Arlindo; BRUNA, Gilda Collet; ROMÉRO, Marcelo de Andrade (ed.). *Curso de gestão Ambiental*. 2. ed. Barueri: Manole, 2014, p.707-768.

SÁ, Renato Montans de. *Manual de Direito Processual Civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al. Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 185-214.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 61. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, v. I.

ZILLES, Fabiana. *O controle jurisdicional de políticas públicas de saneamento básico e seus limites em casos de omissões administrativas*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2015, p. 179.