



Revista Tecnologia e Sociedade

ISSN: 1809-0044

ISSN: 1984-3526

rts-ct@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Brasil

Pereira, Rhideme Souza; Santos, Aline Fagundes dos
Poder de polícia ambiental e conduta administrativa: o caso de negligência
ambiental e irregularidade do lixão municipal de Teófilo Otoni - MG
Revista Tecnologia e Sociedade, vol. 14, núm. 31, 2018, Maio-Agosto, pp. 156-170
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Brasil

DOI: <https://doi.org/10.3895/rts.v14n31.6714>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496659108011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM
redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Poder de polícia ambiental e conduta administrativa: o caso de negligência ambiental e irregularidade do lixão municipal de Teófilo Otoni - MG

RESUMO

Rhideme Souza Pereira
rhidysouza@hotmail.com
Universidade Federal dos Vales do
Jequitinhonha e Mucuri – Teófilo Otoni,
Minas Gerais, Brasil.

O presente artigo tem como escopo o poder de polícia ambiental em face da prática de atos e omissão de fatos na conduta administrativa. Com o objetivo de apresentar alguns elementos do poder de polícia ambiental em caso de conduta omissiva da administração pública. Utilizando para tal, a metodologia de análise documental e estudo de caso da situação eminente de irregularidade ambiental do lixão municipal de Teófilo Otoni- MG. Como resultado, observou-se que há tempos o município de Teófilo Otoni vem sendo advertido da situação ilegal de disposição final dos resíduos sólidos urbanos, negligenciando o fato e incorrendo em inúmeras ilicitudes, respondendo, portanto, a ação civil proposta pelo Ministério Público de Minas Gerais, condenado a cumprir, sob pena de multa, todas as prerrogativas das ações propostas. Observando, por fim, uma excessiva morosidade do poder público no exercício do poder de polícia ambiental em decorrência de conduta omissiva por parte da administração pública municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de polícia. Dano ambiental. Conduta omissiva. Resíduos Sólidos. Teófilo Otoni

INTRODUÇÃO

O direito ambiental surge como direito e dever fundamental, outorgado pela constituição federal de 1988, ao assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

Em face do direito-dever ambiental, o presente estudo tem por objetivo apresentar alguns elementos do poder de polícia ambiental em caso de conduta omissiva da administração pública. Para tanto, metodologicamente, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica documental, utilizando-se da literatura do Direito Administrativo e Direito Ambiental, e de um estudo de caso, por meio de pesquisa documental, da ação por irregularidade do lixão municipal de Teófilo Otoni- MG.

Em sua estrutura o artigo tem, além desta introdução, quatro sessões, que tratam respectivamente, i- dos deveres e poderes do Estado, ii- do poder de polícia ambiental, iii- da responsabilidade e responsabilização ambiental, e iv- do caso do lixão municipal de Teófilo Otoni, finalizando com algumas considerações finais.

METODOLOGIA

O município de Teófilo Otoni, situado no Vale do Mucuri- MG foi escolhido como objeto de estudo, caracterizado, portanto, com um estudo de caso, que de acordo com Yin (2001, p.32) é uma “investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

Para tanto, metodologicamente, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica documental, utilizando-se da literatura do Direito Administrativo e Direito Ambiental, e de um estudo de caso, por meio de pesquisa documental, da ação por irregularidade do lixão municipal de Teófilo Otoni- MG.

DESENVOLVIMENTO

Deveres e Poderes da Administrada Pública

Diferente do modelo imperial, monárquico, em que o Estado se materializava na pessoa do soberano, detentor de todo o poder, e em que o povo era tido como súdito do rei, o Estado Democrático de Direito, de maneira inversa, tem o poder do Estado em condição submissa ao Direito, visto que ele surge como forma de regular as relações sociais e garantir a justiça e a ordem, onde o Direito é o instrumento pelo qual são reguladas as ações do governo e a sua relação com a sociedade, disciplinando assim, por meio da ordem jurídica, o comportamento da própria administração pública frente aos cidadãos (MELLO, 2013).

A forma de organização Estatal calcada no direito carrega consigo a prerrogativa de uma sociedade democrática, em que o Estado além de mediar

relações sociais, econômicas e jurídicas, independentemente do formato e nível de intervenção, que aqui não caberia aprofundar-se, assume funções jurídicas, legais e administrativas com o objetivo principal de assegurar os direitos individuais e coletivos e prestar serviços públicos à população.

Nesse sentido, o Estado de Direito, como conceituado por Meirelles e Burle Filho (2016, p. 64), é aquele “juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis. Significa que o Estado de Direito é a limitação do poder e o exercício do poder dentro da lei”. Que para alcance dos fins colimados deve cumprir, com base no ordenamento jurídico, seus deveres, utilizando para tal os poderes que a lei confere aos agentes públicos.

Em se tratando dos poderes da administração pública, de forma clássica, pode-se considerar a estrutura tripartite do poder Estatal, formada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que atuando de forma independente e harmônica exercem precipuamente as funções do Estado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

A organização dos poderes como legislativo, executivo e judiciário, ainda que independentes entre si, constitucionalmente não assumem uma divisão absoluta com funções específicas de cada um, sendo passível de interferências, como é observado na prática, a depender do caso em tela, todavia, a fim de distinção, tem-se no poder legislativo, a função de estabelecer as regras gerais e abstratas, na forma das leis que regem a nação, cabendo ao executivo e judiciário a sua devida aplicação, onde, a função executiva se concretiza no atendimento das necessidades coletivas, e, à função jurisdicional, cabe mediar e solucionar conflitos de interesses com aplicação coativa da lei quando necessário (PIETRO, 2014).

Carvalho Filho (2017) apresenta também um escopo de alguns dos deveres atribuídos aos administradores públicos face aos poderes que lhes são conferidos, colocando como primeiro dever o da probidade, que deve estar pautado nos princípios de honestidade e moralidade para com os administrados e com a administração pública; o dever de prestar contas á sociedade; o dever de eficiência, acrescentado inclusive como princípio expresso da administração pública, que visa uma maior qualidade nos serviços públicos prestados; e, o poder de hierarquia e disciplina, considerado, pelo autor, como fatos administrativos, pautados na relação jurídica de organização funcional da administração, e, na disciplina funcional resultante da estrutura hierarquizada.

Destarte “os poderes e deveres do administrador público são os expressos lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 114). Como asseverado por Celso Antônio Bandeira de Mello, os deveres da administração pública são antecedentes ao poder de agir dos seus administradores, contrapondo a ideia de “poder-dever” por “dever-poder”, em que primeiramente são observadas as prerrogativas da lei, que devem ser cumpridas pelos seus agentes a fim de atender ao interesse público, apontando, por conseguinte, que no “Estado de Direito não se instituem os distintos deveres dos administrados para dar satisfação ao poder da autoridade, mas, reversamente, instituem-se deveres das autoridades de bem servirem ao interesse dos administrados” (2013, p.358).

Incube-se, portanto, ao poder administrativo, além da autoridade para a prática dos seus atos, o dever de assim proceder no intuito de preservar os direitos e interesses da coletividade, que é o seu fim principal, prática imperiosa compelida

ao Direito Público, definido de forma célebre por Hely Lopes Meireles como um dever de agir do agente público, ao contrário do que ocorre no Direito Privado, em que os atos são facultativos, devendo ser observado apenas, aquilo que é expressamente proibido por lei.

Cabe, porquanto, lembrar a incidência de responsabilização da administração pública e dos seus agentes em caso de ilicitude dos atos praticados ou omissão de atos que por esta devem ser executados, podendo incorrer em improbidade administrativa, conforme editado pela Lei 8.429 de 1992, destacando-se aqui o disposto em seu Art. 5º “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”. A respeito das causas excludentes e atenuantes da responsabilidade da administração pública, objetiva ou subjetiva, Pietro (2014, p.762) considera que “mesmo ocorrendo motivo de **força maior**, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço” (grifo original).

Com base no exposto, a fim de melhor elucidar a problemática apresentada no presente estudo, serão abordados no próximo tópico aspectos inerentes ao poder de polícia ambiental em face do dever de agir da administração pública e a responsabilização da administração pública por danos decorrentes de conduta omissiva.

Breves definições do Poder de Polícia

Dentre os poderes administrativos, ganha destaque o poder de polícia, que fundamentado na supremacia do Estado tem a finalidade de proteger o interesse público. Dentre os conceitos empregados para definir o poder de polícia, toma-se por base a definição dada por Hely Lopes Meirelles (2016, p. 152) como sendo “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Imperiosa se faz também a redação dada pelo Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Ou seja, o poder de polícia é aquele utilizado pela Administração pública para conter o uso abusivo do particular em detrimento do interesse público, limitando assim o direito individual quando este extrapola sua esfera e afeta o bem-estar social da coletividade.

De acordo com Mello (2013, p. 838) o poder de polícia pode ser compreendido em dois sentidos, em sentido amplo “refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”, que pode ser exercido tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo,

e em sentido restrito, que está relacionada às intervenções regulamentares de atos do Executivo na prevenção e coerção de atividades particulares que infrinjam os interesses sociais.

O poder de polícia comumente incide em duas áreas, administrativa e judiciária, conforme delineado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a principal distinção consiste, respectivamente, no caráter preventivo voltado para o impedimento de atos antissociais, e no caráter repressivo, voltado para a punição penal dos infratores. Em que “A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas” (PIETRO, 2014, p.125).

Neste sentido, Carvalho Filho (2017, p.88) considera que “os denominados atos de polícia possuem, quanto ao objeto que colimam, dupla qualificação: ou constituem determinações de ordem pública ou consubstanciam consentimentos dispensados aos indivíduos”, em que, o estabelecimento impositivo de determinações pretende gerar deveres e obrigações que devem ser cumpridos pelos indivíduos, e, os consentimentos são a resposta por parte da Administração Pública aos pedidos dos indivíduos, positivada nas licenças e autorizações para que estes exerçam as atividades pretendidas.

O poder de polícia exercido pelo Estado, portanto, restringe e condiciona a atividade dos particulares em detrimento do interesse público, pautado na prevenção, na coerção e punição de atos lesivos aos bens públicos, sem eximir-se do exercício de fiscalização, pois:

não adiantaria deter o Estado o poder de impor restrições aos indivíduos se não dispusesse dos mecanismos necessários à fiscalização da conduta destes. Assim, o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos (CAVALHO FILHO, 2017, p.88).

De maneira lógica, é notório que todo poder implica em um dever, no caso do poder de polícia fica correlato o dever de fiscalização.

Poder de Polícia em matéria ambiental

Semelhante à ideia de poderes e deveres, que podem se materializar enquanto dever-poder, a matéria constitucional traz o elemento do direito-dever, que apresenta a determinados direitos um dever correlato, sem o qual não seria possível assegurar o direito decorrente do seu efetivo cumprimento. Esta é uma característica bem peculiar dos direitos de terceira geração, ou seja, aqueles de caráter difusos e coletivo, que transcendem a esfera dos direitos individuais, como é o caso do direito ambiental.

Dentre os direitos de terceira dimensão, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reflete esta natureza dual e, estando ligado, direta ou indiretamente, à efetivação de direitos humanos fundamentais, os deveres também assumem a natureza fundamental (SILVA E VALADÃO, 2012, p.3).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que tratou de dedicar um capítulo exclusivo sobre o Meio Ambiente, fundamentou em seu Art.

225 o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, que traz consigo o mandamento do dever constitucional imposto ao Poder Público e à sociedade em protegê-lo e preservá-lo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Como parte da matéria de proteção ambiental a Carta Magna também institui também em seu Art. 23 a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em “VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”. Outorgando, assim, a todos os entes federados, a prerrogativa de exercerem o poder de polícia ambiental a fim de assegurar o disposto no Art. 225, por meio da prevenção e fiscalização de atos que venham a causar danos ao meio ambiente.

Nestes termos, tem-se ainda o disposto no § 3º da Constituição, em que: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. O que não impede, conforme explicado por Rodrigues (2016), que sejam aplicadas sanções em esfera administrativa, penal e civil para um mesmo fato jurídico gerador de dano ambiental. Que segundo o autor, em matéria de tutela ambiental, deve seguir o princípio da responsabilidade e atender às seguintes finalidades: “- recuperar imediatamente o meio ambiente caso tenha ocorrido lesão ambiental; - promover, se possível, por intermédio da reparação ou da sanção aplicada, a educação ambiental do responsável” (RODRIGUES, 2016, p.340).

Dada a característica de um direito-dever fundamental de caráter difuso, o exercício do poder de polícia ambiental, ainda que intransferível, também tem parte na atuação da população, que também assume constitucionalmente o dever de proteger o meio ambiente, ou seja, cabe à coletividade o direito de usufruir do meio ambiente saudável e equilibrado, que, para tanto, lhe cabe, em conjunto com o poder público, proteger o meio ambiente e seus ecossistemas da ação degradante, ironicamente exercida pela própria espécie humana.

Como pontuado por Silva e Valadão (2012, p. 6):

O direito fundamental ao meio ambiente está intimamente ligado ao dever de proteção ambiental. Sem o esforço conjunto de todos os indivíduos não é possível manter o equilíbrio ecológico. As condutas humanas podem afetar o estado e as condições do meio ambiente, se realizadas sem as devidas cautelas. Isso significa que o dever influencia, sobremaneira, na efetivação do direito. [...] O dever não é somente imposto ao outro, recai sobre todos. Então o sujeito detém a titularidade de um direito e de um dever, em que este atua como limitador daquele. Assim, o direito e o dever são faces de uma mesma moeda.

No âmbito repressivo do poder de polícia ambiental, a Lei Nº 9.605/1998 dispõe sobre as sanções penais administrativas decorrentes de condutas lesivas ao meio ambiente, com destaque ao seu Art. 70 que considera “infração

administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

Para dispor sobre as infrações e sanções administrativas, decorrentes das condutas lesivas ao meio ambiente, o ordenamento jurídico conta com o Decreto Nº 6.514/2008, que reforça em seu Art. 2º a mesma definição de infração administrativa ambiental constante no Art. 70 da Lei 9.605/1998, acima mencionado, e elenca os tipos de infração administrativa ambiental e suas respectivas sanções.

A Lei Complementar nº 140 de 2011, em matéria de poder ambiental, vem auxiliar na solução de alguns problemas de atuação conjunta dos entes federados na proteção e preservação ambiental, para exercício da fiscalização e autuação das condutas infratoras, respeitando as atribuições que lhes são devidas no federalismo cooperativo, alargando assim, o entendimento da Lei Nº 9.605/98 e do Decreto 6.514/08 quanto às competências para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo quanto a licenciamento e autorização ambiental (GUERRA, s.d).

Extensa é a literatura que trata do Direito Ambiental, no escopo do Direito Administrativo também é amplamente abordado o conteúdo do poder de polícia, no entanto, observa-se que ainda é recente a abordagem teórica específica do Poder de Polícia Ambiental, sendo este, comumente tratado no âmbito geral do Poder de Polícia, que, em virtude das suas especificidades ainda é carente de matéria própria. Um exemplo é a atuação do poder de polícia em caso de conduta omissiva, especialmente quando esta provém da própria administração pública.

Responsabilidade Ambiental e responsabilização por conduta omissiva

Face ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever do poder público e da sociedade de defendê-lo e preservá-lo, retomam-se os conceitos de responsabilização, originário do latim *respondere* que traz a noção de garantia, ou seja, alguém como garantidor de algo, ao qual está sujeito de reparar em caso de dano eventual, e, de “responsabilidade” prevista no Direito, que admite as modalidades objetiva e subjetiva, conforme elementos norteadores da conduta comissiva ou omissiva de seus agentes (PASSOS, 2012).

No que concerne à Tutela Ambiental é clara a observância da reponsabilidade objetiva, ou seja, aquela que independe de comprovação de dolo ou culpa (PIETRO, 2014), em matéria constitucional observa-se o Art. 37, § 6º em que:

as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O que também já era possível com a redação da Lei Nº 6.938 de 1981, que institui que em seu Art. 14 § 1º - torna possível a aplicação de penalidades ao poluidor, que, independentemente da existência de culpa, deverá indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, em decorrência da sua atividade. Ficando O Ministério Público da União legitimado para propor ação de responsabilidade civil e criminal, em caso de ocorrência de danos ambientais.

Quando se trata de responsabilidade subjetiva, é preconizado que haja dolo ou culpa por parte dos seus agentes, sem as quais, não pode ser empregada a obrigação de reparação (PASSOS, 2012). Trava-se aqui, portanto, um impasse quando se trata de dano ambiental oriundo de conduta omissiva do próprio Poder Público, pois como asseverado por Meirelles (2016, p.124) “a omissão da Administração pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, tudo dependendo do que dispuser a norma pertinente. Não há, em doutrina, um critério conclusivo sobre a conduta omissiva da autoridade”.

Tratando especificamente desta problemática enquanto possível lacuna jurisdicional, Passos (2012, p. 5) encontra origem da primeira parte do § 1º - Art. 14 da Lei Nº 6.938/81 no Art. 186 do Código Civil de 2012, apontando que:

[...] a responsabilidade a ensejar a reparação patrimonial por ato ilícito é de ordem subjetiva, que tem a culpa, em quaisquer de suas modalidades (negligência, imprudência e imperícia), como requisito primordial para o surgimento da obrigação de indenizar.

Ao passo que, segundo a autora, a responsabilidade revelada diz respeito apenas às condutas comissivas (positivas), não identificando na norma responsabilidade por dano decorrente de omissão.

Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro (PASSOS, 2012, p. 7).

Conforme exposto anteriormente, tanto a Lei Nº 9.605/98 quanto o Decreto 6.514/08 trazem a prerrogativa de infração administrativa ambiental para prática de ato ou omissão de fato que viole as regras jurídicas inerentes ao meio ambiente, todavia, apensar de mencionarem a conduta omissiva, toda a redação trata apenas das sanções aplicáveis às condutas comissivas, o mesmo é observado no que se refere à Lei Nº 6.938/81, ainda que subjetivamente esteja implícito em seu inciso IV que considera como “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (BRASIL, 1981).

Ao passo que o exercício do poder de polícia ambiental, ainda que praticável, em partes, pela própria população, que também se faz agente fiscalizador das condutas lesivas venham a infringir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, requer uma atenção ainda maior quando o agente infrator é o próprio Poder Público, que nesse caso, se padecer de conduta omissa em matéria ambiental que deveria atuar, invoca pelo exercício do poder de polícia ambiental por parte do Ministério Público e da sociedade como todo. Como já citado acima, e não se faz excessivo relembrar, Lei Nº 6.938/81, Art. 14, § 1º “O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

Considera-se, portanto, o asseverado por Passos (2012, p.11):

[...] não restam dúvidas de que a responsabilidade objetiva é a que melhor se adapta à noção de proteção ambiental, seja em decorrência de atos administrativos comissivos ou omissivos [...] a despeito de ainda prevalecer a responsabilidade subjetiva da Administração por danos ambientais nas hipóteses de omissão, é preciso repensar o papel o Poder Público no atual sistema jurídico de proteção ambiental, impondo-lhe, através de uma mudança implementada em patamar constitucional, o mesmo regime da responsabilidade objetiva válido para as condutas comissivas.

É com base no exposto que se escolheu abordar nas discussões do próximo tópico o caso de eminente irregularidade ambiental na disposição final dos resíduos sólidos urbanos do município de Teófilo Otoni, situação esta negligenciada pelo poder público municipal e sentenciada por ação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A problemática ambiental do lixão municipal de Teófilo Otoni-MG

Teófilo Otoni, situado na região do Vale do Mucuri, é cidade pólo da macrorregião nordeste do Estado de Minas Gerais, foi fundada no ano de 1978 por Theophilo Benedicto Ottoni, antes denominada Filadélfia, atualmente conta com uma população de 134.745 habitantes, conforme censo demográfico realizado em 2010, O município é constituído por seis distritos, quais sejam: Teófilo Otoni, Crispim Jaques, Mucuri, Pedro Versiani, Rio Pretinho e Topázio, com área territorial total de 3.242,27 km². O Índice de Desenvolvimento Humano do município em 2010 era de 0,701, o maior da região, com PIB per-capita de 15.379,33 conforme dados do IBGE de 2014, outra característica é o seu bioma predominantemente de Mata Atlântica, assim como em todo o Vale do Mucuri (IBGE, 2017).

Em 1º de julho do ano de 2017 foi publicado pela Associação do Ministério Público de Minas Gerais - AMMP, no site do Jusbrasil, determinação judicial dada pelo Juiz da 1ª Vara Cível da comarca de Teófilo Otoni, Fabrício Simão da Cunha Araújo, condenando o município por irregularidades ambientais decorrentes da política de disposição dos resíduos sólidos por parte do município, para que seja regularizada a situação que vem sendo negligenciada pelo poder público municipal desde 1999.

Em consulta aos autos do processo, de ação civil publica – 0103736-88.2014 – proposta pelo Ministério Público no ano de 2014 para apuração das irregularidades ambientais na disposição dos resíduos sólidos urbanos do município de Teófilo Otoni é possível verificar o histórico da situação que se agrava com a inércia do município há mais de 15 anos, sintetizado a seguir:

No primeiro contato feito pelo Ministério Público, o município foi advertindo da situação de grave problema de saúde pública ocasionada pelo lixão municipal a céu aberto, conforme relatado na sentença, constatando haver “despejo de dejetos sem qualquer critério, contaminando córregos e devastando área de preservação permanente e, de outro lado, [necessidade de] proteção das 13 famílias que hoje residem dentro do ‘lixão’, juntamente com seus filhos que, por

sua vez, alimentam-se do lixo doméstico, administrativo e hospitalar descarregado naquele logradouro”. Na época, assumiu o município diversos compromissos para sanar a situação.

Decorridos quatro anos, em 2003 houve vistoria técnica sobre a situação do local, ao que foi verificada degradação da vegetação nativa, em decorrência de queima dos resíduos sólidos no local, inexistência de sistema de coleta e tratamento de líquidos percolados, e sem sistema de drenagem para águas pluviais.

Somente em 2009, diante das inúmeras irregularidades ambientais e sociais, foi firmado entre o poder público municipal e o Ministério Público o Termo de Ajustamento de Conduta- TAC, que, conforme relatado, não foi suficiente para que o requerido cumprisse seu dever, o qual é imposto pela Constituição e há muito vem sendo inadimplido.

No histórico do processo consta ainda existência de laudo técnico emitido pela Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM em 2010, como parte do Projeto Minas sem “Lixões”, asseverando que a situação até 30/03/2010 não havia sido regularizada, estando, portanto, o município irregular com a legislação desde 2005, já sido multado inclusive.

Por último, em 2014, foi emitido parecer técnico do Ministério Público relatando precária restrição por cercamento no acesso ao local; presença de muitos catadores; muitos pneumáticos inservíveis; inexistência de sistema de drenagem pluvial; potencialização de contaminação das águas e do solo; formação de “lagoa de chorume”, além de diversas outras irregularidades, verificando-se inteiro descumprimento do TAC firmado em 2009.

Antes de citar a manifestação da parte acusada, cabe aqui pontuar que tanto a Constituição Federal de 1988, quanto as outras leis ambientais infraconstitucionais já previam a obrigatoriedade de proteção ambiental e saúde pública, todavia, somente em 2010, após 20 anos tramitando no Congresso Nacional, como bem lembrado por Rodrigues (2016), é que passou a vigorar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Nº 12.305/2010, que prevê gestão integrada e gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Sem muito respaldo legal, intimado o Município a se manifestar, como consta no relatório da sentença foi apresentado o argumento de que “a concessão da medida limiar implicaria esgotamento do objeto da ação, em afronta ao artigo 1º, §3º da Lei nº 8.437, de 1992, que o deferimento da limiar consistiria em ofensa ao princípio da separação dos poderes, que sua obrigação de fazer estaria restringida pela reserva do possível; que vem tentando tratar a questão desde 2003 na região e que o prazo de 180 dias é insuficiente para executar as obras pleiteadas”.

Com devida fundamentação jurídico normativa exposta nos autos do processo, as deduções constantes no relatório quanto aos argumentos da parte ré foram as seguintes:

Quanto a ofensa ao princípio da separação de poderes, concluiu-se que: é medida de direito que a função jurisdicional estatal determine o cumprimento da política pública constitucionalmente definida, não havendo que se falar em violação de repartição das funções estatais.

Quanto à restrição com base na reserva do possível, o município não trouxe aos autos quaisquer provas objetivas que demonstrem a impossibilidade financeira de cumprimento das obrigações necessárias à implantação da política pública objeto dos autos, o que lhe competia. O Decreto de Emergência Financeira apresentado não está devidamente embasado nos autos em documento de contabilidade ou outro que o valha e retrate a situação de execução do orçamento anual.

Ademais, a argumentação de que faltariam recursos para a implantação das medidas necessárias à construção do aterro sanitário tampouco é admissível porque eventual falta de recursos se deve à conduta do próprio Município que, ao não ter elaborado Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos até a presente data, ficou impossibilitado de receber recursos federais e estaduais, na esteira do disposto no artigo 24 da Lei estadual nº 18.031, de 2009 e no artigo 18 da Lei nº 12.305 de 2010.

Quanto ao prazo de 180 dias, caso se tratasse de situação recente, poder-se-ia argumentar que a inexistência de tempo hábil ou recursos financeiros desconstituíssem a mora do órgão estatal em cumprir os encargos políticos-jurídicos que sobre ele incidem de mandatória, entretanto o município foi instado a sanar os problemas do lixão há cerca de 15 anos, não podendo agora pretender afastar a intervenção jurisdicional ao argumento de que não houve tempo hábil para o cumprimento de seus deveres que, não é demais frisar, tem matiz constitucional.

Com base no exposto, o dispositivo de antecipação da tutela foi julgado pelo Juiz de Direito como procedente, imputando ao município de Teófilo Otoni o dever de cumprir com todas as obrigações constantes na antecipação de tutela, respeitando os prazos estabelecidos, os quais começaram a contar a partir de 12 de março de 2015, posto que o descumprimento de cada uma das obrigações no prazo devido incorrerá em multa diária de R\$ 10.0000, limitada a R\$ 300.000,000.

A parte ré ficou isenta do pagamento das custas processuais, condenada, porém, ao pagamento de honorários advocatícios no valor de R\$ 15.000,000, minorada para R\$ 10.000,00. Quanto ao estabelecimento de pagamento, por parte do prefeito municipal, de 20% do valor da multa total devida, em caso de descumprimento, a sentença foi parcialmente reformada, afastando-se a responsabilidade pessoal do prefeito municipal em relação ao pagamento da multa.

Como demonstrado, a conduta omissiva por parte do poder público municipal em Teófilo Otoni, resultou, e ainda faz-se agravante, em negligente situação ambiental do depósito de lixo urbano a céu aberto, sem quaisquer observâncias do seu dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente, do contrário, imputa-se elevado grau de periculosidade aos catadores que vão em busca de materiais para reciclagem, ou até mesmo de alimento, e degradante cenário ambiental que afeta a população local e toda a região.

Observa-se, portanto, em matéria de poder de polícia ambiental e responsabilização administrativa, que além da situação ter sido negligenciada pelo poder público municipal, o próprio Ministério Público que constatou a irregularidade foi moroso no exercício do efetivo poder de polícia, silenciando-se por longa data desde a primeira intervenção em 1999. Como consta na própria redação do processo: Apesar dos compromissos firmados em 1999, nenhuma

providência foi ultimada nos quatro anos seguintes, seja pelo Município, no sentido de cumprir o prometido, seja pelo Ministério Público, no sentido de cobrar o cumprimento.

Outrossim, consta ainda relatório que, apesar de o laudo da FEAM ter sido realizado por requisição do Ministério Público em 2010, e de ter contatado e relatado mencionadas irregularidades, o Ministério Público só veio a notificar o Município em 2013, para que esclarecesse quanto ao cumprimento do TAC, sendo que não consta qualquer resposta do Município.

Que nesse sentido aponta ainda que impor à comunidade do Vale do Mucuri aguardar a implantação do dever estadual conforme o cronograma que vem sendo praticado pelo Município de Teófilo Otoni equivaleria a negar à comunidade o próprio direito ao equilíbrio e à saúde ambiental, considerando a natureza irreversível dos danos que vem sendo suportados.

Fica, portanto, a clara morosidade do poder público, em sanar suas próprias irregularidades, reforçando aqui, que em matéria de tutela ambiental, a sociedade ainda padece de normativas que imponham responsabilidade objetiva aos atos comissivos ou omissivos praticados por particulares, pessoas jurídica e pelo próprio poder público em quaisquer de suas esferas de atuação.

Surpreende-se ainda com a conduta passiva da população Teófilo-otonense e dos municípios circunvizinhos em face desta situação, que afeta diretamente a saúde pública local e os ecossistemas em diversas formas de poluição. Que nesse sentido, mesmo configurando um direito fundamental de todos, a própria coletividade se faz omissa no usufruto devido do seu direito, e no exercício do seu poder de polícia enquanto dever de cobrar dos seus governantes a solução desta problemática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma não conclusiva, resgata-se algumas considerações quanto aos elementos do direito ambiental e do poder de polícia ambiental até então apresentados. Destacando a necessidade de uma mudança de cultura ambiental que faça valer o direito fundamental ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, incutindo valores de pertença e devido cuidado na sociedade, para que esta não se mostre apática no exercício do seu poder de denunciar e cobrar da administração pública, que como ressaltado, tem por finalidade atender única aos interesses da coletividade.

Ademais, situações como a que se apresenta de negligência ambiental por parte do Município de Teófilo Otoni, só exemplificam a dificuldade de se materializar o poder de polícia ambiental em caso de condutas omissivas por parte do Poder Público, se levados em consideração os princípios da legalidade e eficiência nos serviços públicos.

Alcançado o objetivo de demonstrar, ainda que brevemente, caso concreto de conduta omissiva em matéria de poder de polícia ambiental, este não se esgota, pois fica o ensejo de nova pesquisa que revele o desfecho da situação, até então ainda irregular, de destinação final dos resíduos sólidos do Município de Teófilo Otoni, na esperança de efetivo e tempestivo cumprimento do que lhe foi sentenciado, sem maiores prejuízos à população e aos ecossistemas locais.

Power of environmental policy and administrative conduct: the case of environmental negligence and irregularity of the municipal dump of Teófilo Otoni - MG.

ABSTRACT

This article has as scope the power of environmental police in the face of the practice of acts and omission of facts in the administrative conduct. With the objective of presenting some elements of the environmental police power in case of omissive conduct of the public administration. For this purpose, the methodology of documentary analysis and case study of the eminent situation of environmental irregularity of the municipal dump of Teófilo Otoni-MG. As a result, it has been observed that for some time Teófilo Otoni has been warned of the illegal disposal situation of urban solid waste, neglecting the fact and incurring in many illicitudes, thus responding to the civil action proposed by the Minas Gerais Public Prosecutor General, ordered to comply, under pain of a fine, with all the prerogatives of the proposed actions. Finally, observing the excessive delays of public power in the exercise of environmental police power as a result of omissive conduct on the part of the municipal public administration.

KEYWORDS: Police power. Environmental damage. Omissive conduct. Solid Waste. Teófilo Otoni.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 07/07/2017.

_____. Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 30/06/2017.

_____. Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 02 de ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 08/07/2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

COSTA, Elisson Pereira da. **Poder de Polícia Ambiental e a Administração Pública**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 16 – jul./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-013-Artigo_Elisson_Pereira_da_Costa_\(Poder_de_Policia_Ambiental_e_a_Administracao_Publica\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-013-Artigo_Elisson_Pereira_da_Costa_(Poder_de_Policia_Ambiental_e_a_Administracao_Publica).pdf)> Acesso em: 20/06/2017.

LEFF, Enrique. **A Complexidade Ambiental**, Tradução Eliete Wolff. São Paulo: Cortez, 2003

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Sidney. **Meio Ambiente e Atividade de Polícia**: o poder de polícia ambiental à luz da lei complementar n. 140/2011. [s.d]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9be40cee5b0eee14>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

IBGE. **Cidades**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/mg/teofilo-otoni/panorama>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

JUSBRASIL. **Justiça determina que prefeitura regularize lixão em Teófilo Otoni**. 2017. Disponível em: <<https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/137105690/justica-determina-que-prefeitura-regularize-lixao-em-teofilo-otoni>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed., São Paulo: Malheiro Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

PASSOS, Ana Beatriz da MOTTA. **Responsabilidade ambiental da administração pública por danos decorrentes de condutas omissivas na visão da jurisprudência brasileira**. 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/responsabilidade-ambiental-da-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-por-danos-decorrentes-de-condutas-omiss>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Marcela Vitoriano; VALADÃO, Maristela Aparecida de Oliveira. **O Papel do Poder de Polícia na Efetivação do Dever Fundamental de Proteção do Meio Ambiente**. [2012]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=368afd895ea0487a>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

VICENTE, Martim. **Em Minas Gerais: condenação municipal por dano ambiental**. 2015. Disponível em: <<https://www.greenme.com.br/informar-se/ambiente/765-em-minas-gerais-condenacao-municipal-por-dano-ambiental>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Tradução: Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Recebido: 08 jul. 2017.

Aprovado: 18 nov. 2017.

DOI: 10.3895/rts.v14n31.6714

Como citar: PEREIRA, R., S.. Poder de polícia ambiental e conduta administrativa: o caso de negligência ambiental e irregularidade do lixo municipal de Teófilo Otoni - MG. **R. Tecnol. Soc.** v. 14, n. 31, p. 156-170, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/6714>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Rhideme Souza Pereira.

-

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

