

A ATUAÇÃO DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL NA FISCALIZAÇÃO DOS ATERROS SANITÁRIOS MUNICIPAIS

THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE POLICY'S ACTION IN THE SUPERVISION OF MUNICIPAL SANITARY WASTE

Magno Federici Gomes

Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal.

Pós-doutor em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas.

Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e

Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder do Grupo de Pesquisa:

Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA e integrante dos grupos: Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e

Sociedade (CEDIS)/FCT-PT, Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA e Metamorfose Jurídica/CNPQ-BRA.

E-mail: federici@pucminas.br

Patrícia Leal Miranda de Aguiar

Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino - Argentina. Especialista em Direito Público pela Faculdade de Sete Lagoas.

Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Professora de Direito Administrativo, Constitucional e Previdenciário

pela Faculdade de Sabará. Integrante do grupo de pesquisa: Avaliação de Impacto e Licenciamento Ambiental pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada

militante na área de Direito Público. E-mail: patricialealaguiar@hotmail.com

Recebido em: 08/12/2016

Aprovado em: 03/05/2017

RESUMO: Este artigo propõe o estudo da atribuição do poder de polícia na atuação da polícia administrativa ambiental, tangente à fiscalização dos aterros sanitários. Abrange as várias concepções do termo poder de polícia e polícia administrativa, bem como as infrações administrativas ambientais e suas sanções. Destaca-se como um dos mais significativos problemas da atualidade a gestão pública ineficiente dos resíduos sólidos urbanos, devido a sua alocação irregular, ausência de políticas públicas de incentivo à reciclagem e também a falta de efetiva fiscalização. Os estudos apontam a necessidade da atuação efetiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, utilizando-se do poder de polícia para fiscalizar os aterros sanitários, no que diz respeito à adequação deles à Lei Federal nº 12.305/2010. Utilizou-se para desenvolver o trabalho a pesquisa qualitativa e para a forma de abordagem o método hipotético-dedutivo, desenvolvendo-se a técnica da pesquisa exploratória que apresentou melhor resultado de análise.

Palavras-chave: Administrativo; Ambiental; Poder de polícia; Polícia administrativa; Aterros sanitários.

ABSTRACT: This article proposes the study of the granting of police powers in the performance of environmental administrative police, tangent to the supervision of landfills. It covers the various conceptions of the term power of police and administrative police, as well as environmental administrative offenses and their penalties. One of the most significant nowadays problems is an inefficient public management of solid urban waste, due to the existence of irregularities in these materials, the absence of public policies to encourage recycling and also the lack of effective supervision. The studies point to the need of the activeness of the members of National System of the Environment organs, using the police power to inspect landfills, with regard to the suitability of these by the Federal Act nº 12.305/2010. In the development of this work, it was used the qualitative method and the strategy of approach was the hypothetical-deductive method, developing the technique of exploratory research that showed better analysis results.

Keywords: Administrative; Environmental; Police power; Administrative police; Landfills.

SUMÁRIO: Introdução. 1 O direito ambiental e o poder de polícia. 2 Da polícia administrativa ambiental. 3 Infrações administrativas contra o meio ambiente e suas respectivas sanções. 4 Aterros sanitários e a polícia administrativa ambiental. Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O meio ambiente equilibrado é um direito humano fundamental de relevância caracterizada por sua indisponibilidade, com fulcro na norma do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República de 1988 (CR/1988), de modo que deve este ser garantido pelo Estado, assegurando aos cidadãos o gozo desse meio ambiente e regulando o seu bom uso de forma organizada.

Ainda conforme os ditames da norma *in tela*, o meio ambiente é espécie de bem de uso comum, ou seja, de livre acesso à coletividade, razão pela qual se torna imperativo que a Administração Pública, através de seus agentes, atue em sua salvaguarda, propiciando a defesa dele, sempre que houver uso indevido dos recursos ambientais.

Para efetivar tal empreitada, foi criada pelo Estado uma polícia específica para atuar nessas hipóteses, denominada Polícia Administrativa Ambiental, com atribuições e poderes para garantir o interesse coletivo.

O poder de polícia tem amparo legal no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), embora seu uso ultrapasse as ações tributárias e tenha abrangência em toda e qualquer ação administrativa.

Ao partir desta premissa, tem-se que o poder de polícia administrativa é prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular, sempre em defesa do interesse público e pautada nos princípios que regem seus atos.

Dessa feita, essa polícia administrativa específica prima por preconizar a manutenção do meio ambiente devidamente equilibrado, de maneira a atender os anseios da coletividade, pertinente à questões tangentes ao bem estar social, garantindo-se a ordem pública nos setores relacionados à segurança, saúde, tranquilidade, moralidade e economia.

Nota-se que a sociedade contemporânea tem despertado para a necessidade da adoção de políticas públicas que primam pela prática da produção e consumo sustentáveis. Ressalta-se que tanto o desenvolvimento quanto o crescimento econômico propiciaram, substancialmente, a produção excessiva de resíduos sólidos urbanos.

Destaca-se como um dos mais significativos problemas da atualidade a gestão pública ineficiente dos resíduos sólidos urbanos, devido a existência de vários dilemas ambientais, inclusive de saúde pública, provenientes da alocação irregular dos mesmos, ausência de políticas públicas de incentivo à reciclagem e também de falta de efetiva fiscalização.

A Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelece, na norma do art. 47, a proibição do lançamento de resíduos sólidos sem o tratamento adequado a céu aberto, mencionando a exceção pertinente aos rejeitos de mineração, insculpindo-se assim a proibição utilização dos lixões.

De acordo com o art. 54 da lei federal em comento, cuja efetivação tinha sido prorrogada para 2014, no que tange à proibição do uso de lixões e a exigência de que os aterros sanitários legalizados só poderão receber rejeitos, isto é, tudo aquilo que não pode ser reutilizado ou reciclado, alcançou nova revisão no prazo legal, em virtude da incapacidade dos Municípios em encontrar solução viável no prazo normativo.

Foram acrescentadas as seguintes alterações: i) em 01/07/2015 pelo Senado Federal com prazos que variam de acordo com o porte do Município entre os anos de 2018 e 2021; ii) em 13/10/2015 pela Câmara dos Deputados para todos os Municípios em 2018; iii) em 20/11/2015 a então Presidente Dilma Rousseff vetou tais prorrogações, fundamentando-se em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Essas diretrizes obrigam os Municípios a investir para melhorar os sistemas de tratamento do lixo e aumentar extraordinariamente as práticas de reciclagem - apenas 3% das cidades brasileiras têm mecanismos de coleta seletiva regulamentados, segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA)¹. Destaca-se que a competência para a gestão de resíduos sólidos no Brasil é dos Municípios, segundo art. 30 da CR/1988.

Não obstante a entrada em vigor de tão esperada legislação, denota-se que o simples fato da eleição de uma data para que seja efetivada a normatização em comento, quando ela não corresponde à realidade socioeconômica da localidade, não proporciona a solução de problemas de tamanha monta, indicando uma possível ausência de cumprimento, por parte dos Municípios, da extinção dos lixões dentro do prazo legal.

No intuito de se alcançar tal empreitada, muitos Municípios celebraram Parcerias Público-Privadas (PPP) para cumprirem com os dispositivos legais normatizados pela Lei nº 12.305/2010 e efetuarem a correta gestão dos resíduos sólidos.

As PPP's inerentes à coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos surgem como uma solução, proporcionando uma nova visão à gestão pública e servindo como instrumento de auxílio no planejamento municipal, objetivando à implantação de aterros e gestão dos mesmos.

Feitas tais considerações, o presente artigo aborda a atuação da polícia administrativa ambiental na fiscalização dos aterros sanitários, utilizando-se para desenvolver o trabalho a pesquisa qualitativa, sendo que para a forma de abordagem, o método hipotético-dedutivo, no qual se trabalhará a técnica da pesquisa exploratória que apresenta melhor resultado de análise.

1 O DIREITO AMBIENTAL E O PODER DE POLÍCIA

A Administração Pública possui, dentre as suas atribuições, a prerrogativa do poder-dever, que inclui a gestão dos recursos ambientais de forma eficiente, valendo-se da implementação dos atos normativos em vigor, efetivando a tutela administrativa do meio ambiente através do poder de polícia ambiental, especificadamente na preservação, proteção e sustentabilidade do meio ambiente, conforme dispõe a norma do art. 225, caput, § 1º, incisos I ao VII, da CR/1988:

Art. 225 da CR/1988. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

¹ Conforme BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [s.d.], internet.

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade [...] (BRASIL, 1988).

Apesar do zelo do constituinte, não só com o crescimento da preocupação com a temática ambiental, bem como no que diz respeito às diversas peculiaridades que envolvem o meio ambiente (somadas a vários reflexos, tais como: sociais, culturais e econômicos), demonstra-se que a delimitação da competência legislativa e a eficiente produção de normas constituem tarefa complexa.

Na lição de Meirelles (2010), o poder de polícia é “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” (MEIRELLES, 2010, p. 134).

O dever constitucional do Estado de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado está contido dentre as atribuições do poder de polícia, vez que este reveste-se de poder administrativo.

Nas lições de Antunes (2006) nenhum direito é absoluto, sendo permitido, portanto, o exercício do poder de polícia limitador pelo Estado em face do administrado e em prol da coletividade: “o poder de polícia é o instrumento jurídico pelo qual o Estado define os limites e os direitos individuais, em benefício da coletividade, visto que não existem direitos absolutos” (ANTUNES, 2006, p. 115).

Outra acepção de poder de polícia é descrita por Meirelles (2010), que o destaca como sendo um mecanismo colocado à disposição da Administração Pública para impedir os abusos cometidos pelos administrados no que tange aos direitos individuais:

O poder de polícia se constitui em mecanismo de frenagem que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual dos cidadãos. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (MEIRELLES, 2010, p. 127).

Destaca-se que o escopo primordial da atribuição do poder de polícia, delegado pelo Estado aos agentes públicos, contém alta dose de limitação aos direitos individuais, quando estas garantias forem usufruídas de maneira exorbitante pelo particular, dando margem à interferência na esfera dos direitos coletivos.

Nas palavras de Bandeira de Mello (2004, p. 717) no que tange à expressão “poder de polícia”, invoca-se a concepção da evolução de uma fase do Estado de Polícia para o Estado de Direito:

Além disso, a expressão “poder de polícia” traz consigo a evolução de uma época pretérita, a do Estado de Polícia, que precedeu ao Estado de Direito. Traz consigo a suposição de prerrogativas dantes existentes em prol do “príncipe” e que se faz comunicar inadvertidamente ao Poder Executivo. Em suma: raciocina-se como se existisse uma “natural” titularidade de poderes em prol da Administração e como se dela emanasse, intrinsecamente, fruto de um abstrato “poder de polícia” (BANDEIRA DE MELLO, 2004, p. 717).

Nesse momento de transição entre o Estado de Polícia e o Estado de Direito, destaca-se o fato da ausência de aceitação, por parte da coletividade, da hipótese de que, mesmo diante da presença de atos normativos, o Estado não se submeta aos ditames legais, posto que a essência do Estado de Direito é o próprio princípio da legalidade.

Nas lições de Medauar (2008) sobre a aceitação do poder de polícia, a atividade do Estado que permite impor limitações ao exercício de direitos e liberdades do administrado, é a mais pura expressão do Poder de Império. Nesse sentido:

O poder de polícia é, em essência, a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades, sendo uma das atividades em que o Estado mais expressa a sua face autoritária, imperativa. O âmbito de incidência é bem amplo, abarcando desde aspectos clássicos da segurança de pessoas e bens, saúde e tranquilidade públicas, até a preservação da qualidade do meio ambiente (MEDAUAR, 2008, p. 331-332).

Tem-se, então, a imperatividade como atributo do ato administrativo, que se impõe de modo coercitivo aos administrados, independentemente de sua anuência. Trata-se da prerrogativa que o Poder Público possui de, por meio dos atos unilaterais, impor obrigações a terceiros, sob pena de se sujeitarem à execução forçada e automática pela administração ou pelo Poder Judiciário, quando do seu descumprimento.

Como a imperatividade só existe nos atos administrativos que impõem obrigações, tais como os de caráter normativo, ordinatório e punitivo, este atributo se enquadra na hipótese de emissão de ato dotado de poder de polícia.

Profetiza Machado (2014) a existência de um poder de polícia ambiental, cujas atribuições estariam conectadas às atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente. Assim:

A atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina de produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2014, p. 309-310).

A atribuição específica da polícia administrativa em questão apresenta uma preocupação justificável no contexto da proteção ambiental e se efetiva por meio da fiscalização pelo Estado em face das atividades praticadas pelo administrado, quando suas ações possuem potencial lesivo ao meio ambiente.

Ensina Medauar (2008, p. 331-332) que as denominações “poder ordenador”, “atividade interventora”, “atividade administrativa de limitação”, também têm sido utilizadas para ensinar essa atividade da Administração.

Conforme dito alhures, a definição de poder de polícia no Brasil encontra-se positivado na norma do art. 78 do CTN, que diz considera-se poder de polícia a atividade administrativa que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade tangentes a direitos do administrado ou da coletividade:

Art. 78 do CTN. Considera-se poder de polícia 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).

A prerrogativa da supremacia geral, exercida com exclusividade pelo Estado em sede do poder político que este possui, em face dos administrados e das coisas que se encontram em sua jurisdição, justifica a efetivação da polícia administrativa, ou, de maneira mais específica, a polícia do meio ambiente, cujo órgão que compõe a administração pública direta, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), é representante legítimo.

2 DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

Para a efetivação da tutela jurídica do meio ambiente, o Estado utiliza-se, dentre outros instrumentos, do poder de polícia administrativa, mais especificadamente no caso *in tela*, o poder de polícia administrativa ambiental.

Para que o Estado exerça sua soberania interna constitucional ele utiliza-se de poderes políticos, que são exercidos pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e também de poderes administrativos, que se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da coletividade.

A polícia administrativa ambiental apresenta como escopo a fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente, devendo, em virtude do princípio do poder-dever, efetivar a aplicação das sanções administrativas previstas na legislação pertinente.

Medauar (2008) preconiza que, a diferença existente polícia administrativa e polícia judiciária, reside no fato de que a primeira restringe atividades lícitas, enquanto que, a segunda, restringe atividades ilícitas:

A polícia administrativa, ou poder de polícia, segundo restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Já a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento, ajudando o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos, assim como auxilia o Poder Judiciário no cumprimento de sentenças (MEDAUAR, 2008, p. 335).

Depreende-se que a distinção entre as duas espécies de poder de polícia sustenta-se no fato de existir, por um lado, o poder de polícia que incide sobre bens, direitos e atividades, denominado poder de polícia administrativa e, de outro lado, o poder de polícia que atua sobre as pessoas, individual ou indiscriminadamente, intitulado polícia de segurança, representado pela polícia judiciária e pela polícia de manutenção da ordem pública.

Em conformidade com a doutrina de Machado (2014), o poder de polícia ambiental pode ser conceituado como aquele cujas atribuições estariam conectadas às atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente:

O poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse, ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente a saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2014, p. 296-297).

Dessa feita, pode-se notar uma especialização contida na própria acepção do instituto do poder de polícia, qual seja, atos administrativos praticados pelo agente público que encontram conexão direta com vetores ambientais e possuem o escopo de manutenção e equilíbrio dos direitos difusos de mesma natureza.

A CR/1988 reconheceu expressamente em seu art. 225 o meio ambiente como bem de uso comum do povo, concedendo aos entes federativos competência comum para exercer a tutela do mesmo, através da utilização do instrumento do poder de polícia ambiental, conforme dispõe a norma dos arts. 23, incisos VI, VII e VIII e art. 30, do diploma legal em comento:

Art. 24 da CR/1988. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

Art. 30 da CR/1988. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988).

As dificuldades de agentes públicos e particulares na criação, interpretação e aplicação das normas ambientais são compreensíveis, na medida em que a temática ambiental ganhou contornos de destaque do ponto de vista jurídico e recebeu atenção especial e pioneira a partir da CR/1988, que notadamente reservou um capítulo exclusivo ao tema. Além disso, a CR/1988 tratou de disciplinar a atuação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal na defesa ambiental, impondo-lhes o dever de tutela diferenciada aos referidos bens.

Importante ressaltar que o exercício do poder de polícia ambiental está atrelado à imposição do desenvolvimento sustentável e a necessidade da busca pelo desenvolvimento nacional. Como afirmam Magalhães e Vasconcelos (2010):

[...] há que se observar que na concepção de desenvolvimento sustentável está embutida a compatibilização entre o imperativo do desenvolvimento nacional (art. 3º, II da CR/88) e a preservação do meio ambiente (art. 225 da CR/88). Portanto, a manifestação do poder de polícia ambiental deve buscar a conciliação entre os dois preceitos (MAGALHÃES; VASCONCELOS, 2010, p. 251)².

² Em sentido equivalente e analisando um caso concreto: BIZAWU; GOMES, 2016, p. 18-21.

A CR/1988, em seu art. 23, incisos VI e VII, preceitua que é competência comum dos entes federativos a proteção do meio ambiente e a preservação da natureza. E no art. 24, inciso VI, repete tanto a proteção do meio ambiente quanto o controle da poluição. Sobre as competências concorrentes, o art. 24 da CR/1988 define como sendo aquelas em que a União, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar sobre o mesmo assunto, estando a competência legiferante dos Municípios prevista no art. 30, inciso II, da CR/1988. Portanto, cabe à União editar as normas gerais e aos demais entes federados, o poder de complementar ou suplementar a legislação adequando a norma geral à realidade regional ou local vivenciada por eles. Do mesmo modo, o art. 225 da CR/1988 impõe ao Poder Público exercer controle sobre as atividades que possam causar riscos ao meio ambiente, com emprego do poder de polícia administrativo.

Reitera-se a dificuldade prática na criação de atos normativos primários e secundários em virtude da competência concorrente e da competência comum para a proteção do bem ambiental, pertencente aos Entes federados.

Tem-se, portanto, que o exercício do poder de polícia ambiental no Brasil é efetivado pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, implementada pela Lei Federal nº 6.938/1981, incluindo-se os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, podendo este ajuizar ação civil pública para defesa do meio ambiente.

Os órgãos que integram o SISNAMA estão relacionados na legislação pertinente à Política Nacional do Meio Ambiente, a saber, no art. 6º da Lei Federal nº 6.938/1981:

Art. 6º da Lei Federal nº 6.938/1981. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (BRASIL, 1981).

No que tange às sanções aplicadas pelo Estado por infração às normas ambientais, podem elas ser de natureza pecuniárias, restritivas ou destrutivas. Afirma-se a existência da

hipótese da ocorrência do mesmo fato incidir em uma pluralidade de ilícitos e, conseqüentemente, de sanções administrativas.

3 INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS CONTRA O MEIO AMBIENTE E SUAS RESPECTIVAS SANÇÕES

As infrações administrativas praticadas em face do meio ambiente compreendem as sanções de multa, apreensão, destruição, suspensão, embargo, demolição e medidas restritivas de direito.

Nas lições de Binenbojm (2016), depreende-se que a Administração Pública, ao efetivar a aplicação das sanções administrativas, atua em observância ao princípio da legalidade:

Cumprir destacar, por sua especial relevância, o sentido que assumem os princípios da legalidade, sob o viés da tipicidade, e da culpabilidade no âmbito do direito administrativo sancionador.

Não há dúvida de que a ação punitiva da Administração Pública deve ter fundamento na lei, mas isso não significa fechar questão quanto à densidade do tratamento legal exigível para a tipificação das infrações administrativas. Enquanto no direito penal se exige a descrição exauriente dos tipos em todos os seus elementos, além das penas cominadas a cada crime, no direito administrativo sancionador a garantia assume feição relativamente diversa. [...]

Por isso, enquanto no direito penal incide a regra da legalidade estrita, no direito administrativo sancionador a legalidade pode apresentar-se como fundamento e balizamento para a tipificação das condutas em regulamentos administrativos (BINENBOJM, 2016, p. 106 e 107).

A atividade do poder de polícia pode apresentar características concomitantes de ato discricionário e ato vinculado. No primeiro caso tangente à conduta do agente público que ao aplicar a penalidade deve observar a gravidade dos fatos, levando-se em consideração “os motivos da infração e suas conseqüências para saúde pública e para o meio ambiente” (BRASIL, 1998), “os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental” (BRASIL, 1998) e a situação econômica deste, ou seja, age o representante do Estado com razoabilidade e proporcionalidade. No segundo caso, o agente público ao aplicar a penalidade administrativa previamente insculpida em lei, restringe-se ao rol expresso no comando legal.

No intuito de fazer valer a efetividade da norma programática de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pugna o Estado pelo controle local das atividades que possuam potencial para causar danos ambientais, utilizando-se para tal a fiscalização que lhe é peculiar, sendo esta, instrumento de controle e prevenção.

A Administração Pública utiliza-se do poder de polícia como instrumento sancionador para punir os ilícitos administrativos, dentre eles, os de natureza ambiental, que dão azo às infrações administrativas ambientais.

A normatização específica, tangente à matéria em comento, ou seja, ao processo administrativo sancionador ambiental, encontra fulcro nas seguintes normas: Lei Federal nº 9.605/1998, Decreto nº 6.514/2008, Instrução Normativa IBAMA nº 10/2012, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 9.784/1999.

Apesar da regra geral referente ao fato do poder de polícia ambiental ser exercido pelos órgãos ambientais e seus agentes públicos, nas atribuições administrativas de fiscalização e sanção, vem sendo com frequência pactuados instrumentos públicos da espécie convênios, figurando como partes órgãos e corporações que, de forma originária, não são dotados do atributo do poder de polícia ambiental.

Pondera Milaré (2015) que tal exceção aventada tem como exemplo os atos administrativos de caráter delegatário perpetrados nos convênios pactuados com as Polícias Militares dos Estados:

Entretanto, há circunstâncias em que o poder de polícia administrativa ambiental pode e deve ser reforçado por outras modalidades de polícia. Aqui se enquadram as Polícias Militares Ambientais, que agem por delegação expressa do Poder Executivo competente e, ademais, segundo os objetivos e métodos de polícia administrativa (MILARÉ, 2015, p. 342).

Com isso, depreende-se do teor dos arts. 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 e 3º do Decreto Regulamentador nº 6.514/2008, que as infrações administrativas são punidas com as seguintes espécies de sanções: advertência, multa, apreensão, destruição ou inutilização, suspensão de venda ou fabricação, suspensão de atividades, embargo, demolição e restritiva de direitos. Nesse sentido:

Art. 3º do Decreto nº 6.514/2008. [...]

I – advertência;

II – multa simples;

III – multa diária;

IV – apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V – destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração;

VI – suspensão de venda ou fabricação do produto;

VII – embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

VIII – demolição de obra;

IX – suspensão parcial ou total de atividades;

X – restritiva de direitos (BRASIL, 2008).

Com isso, as infrações administrativas que tem menor potencial ofensivo de lesão ao meio ambiente serão punidas com a sanção de advertência, com fulcro no § 2º do art. 72 da Lei nº 9.605/1998, sendo aplicadas mediante a lavratura de auto de infração, sempre assegurado o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

A sanção de advertência possui acepção de: “(...) repreensão de alguém em face da ocorrência ou risco de um ato lesivo ao meio ambiente, com vistas a que seu autor tome providências para impedir o dano ou deixar de causa-lo” (GRANZIERA, 2009, p. 85).

A Lei Federal nº 9.605/1998 prevê no § 3º do art. 72 a cominação de multa simples, para o infrator que, na prática de negligência ou dolo, deixar de sanar as ilicitudes no prazo acertado na advertência ou opuser embaraço à fiscalização.

A norma do art. 75 do mesmo dispositivo preconiza que a modalidade sancionatória de multa simples será aplicada nos valores mínimo de R\$50,00 (cinquenta reais) e máximo R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Nesse íterim, afirma Machado (2014) que a multa diária prevista no § 5º do art. 75, aplicada na hipótese do cometimento da infração se prolongar no tempo, existe com o intuito de desestimular a continuidade do ato infracional, sendo que, caso haja a aplicação da penalidade em questão, ela deverá ser cominada.

A totalidade dos valores das multas arrecadadas, impostas pela União, têm como destino o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), que foi criado pela Lei nº 7.797/1989, ou ao Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923/1932, segundo disposto no art. 73 da Lei Federal nº 9.605/1998.

Ainda nas lições de Machado (2014), no que tange à suspensão da exigibilidade das multas em estudo, ela pode ocorrer quando: “(...) o infrator obrigar-se a realizar medidas para fazer cessar ou corrigir a degradação do meio ambiente” (MACHADO, 2014, p. 375).

As sanções de destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração obedecerão ao estabelecido no art. 25 da Lei Federal nº 9.605/1998, bem como as disposições tangentes ao Decreto nº 6.514/2008, todas aplicáveis, de maneira concomitante, por autoridades policiais, judiciais e administrativas.

Por sua vez, a suspensão de venda e fabricação do produto tem como finalidade evitar o oferecimento à coletividade de produtos e subprodutos procedentes de infrações administrativas ao meio ambiente e para bloquear o uso contínuo de matéria-prima e subprodutos de origem ilegal, conforme o art. 109 do Decreto nº 6.514/2008.

O embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas será aplicado quando não houver observância às prescrições legais ou regulamentares previstas no art. 72, § 7º, da Lei nº 9.605/1998 e no art. 15 do Decreto nº 6.514/2008, com o intuito de impedir a continuidade do dano ambiental.

Em conformidade com o preconizado por Milaré (2015), a penalidade de demolição de obra foi prevista inicialmente, tangente à matéria do meio ambiente, no Decreto Lei nº 25/1937. Todavia, o processo administrativo ambiental pátrio padece ainda de sistematização, em função da atribuição constitucional de autonomia legiferante e gerencial de todos os Entes federados.

Dessa maneira, Machado (2014) considera a medida punitiva de suspensão das atividades, prevista na norma do inciso IX, do art. 3º do Decreto nº 6.514/2008, a mais “forte”, pois gera a paralisação, o fechamento ou a interdição das atividades do empreendedor.

Ao se levar em consideração o fato de que a suspensão das atividades pode ser parcial ou total, entende Soares (2003) que haverá benefício perpetrado em face da empresa infratora, vez que somente a atividade considerada nociva ao meio ambiente será alvo da punição do Estado. Nesse sentido:

A distinção foi oportuna, porque agora a autoridade administrativa poderá sustar apenas as atividades poluentes de uma empresa, permitindo que ela continue atuando nos setores não poluentes. Inexiste prazo previsto para a suspensão. Logo, pressupõe-se que somente ao cessar as atividades nocivas ao meio ambiente é que a suspensão acabará (SOARES, 2003, p. 39).

A Lei nº 9.605/1998, em seu art. 72, § 8º, prevê também sanções restritivas de direito aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas, com a previsão de extinção da sanção condicionada à regularização da conduta que deu origem ao auto de infração:

Art. 72 da Lei nº 9.605/1998. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

[...] § 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos. (BRASIL, 1998)

Denota-se que a utilização de todas as sanções precisa dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade pelo agente público, ao mensurar o *quantum* da espécie sancionatória a ser aplicada em virtude do dano ambiental perpetrado, o que em muito tem evitado a reincidência do

ilícito administrativo. Tal atuação administrativa respalda a imposição de garantia da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme imposição constitucional.

5 ATERROS SANITÁRIOS E A POLÍCIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

A Lei nº 12.305/2010, na norma do art. 10, atribuiu aos Entes municipais e ao Distrito Federal, cada qual na sua respectiva área de interesse, a implementação da gestão integrada dos resíduos sólidos, bem como instituiu os órgãos que exercerão seu controle e fiscalização:

Art. 10 da Lei nº 12.305/2010. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei (BRASIL, 2010).

Assim, no que tange à responsabilidade pertinente aos serviços de manejo de resíduos sólidos, a princípio, ela pertence à administração pública municipal³. Entretanto, somente o que diz respeito aos resíduos domiciliares e àqueles provenientes da limpeza urbana. Quanto a referência recai sobre as atividades industriais, comerciais e de serviços privados, a responsabilidade passa a ser do próprio gerador do resíduo.

O art. 3º, inciso VIII, da mesma lei considera “disposição final ambientalmente adequada: a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos” (BRASIL, 2010).

Já os arts. 47 e 48 do diploma em comento proíbem algumas práticas consideradas nocivas ao meio ambiente:

Art. 47 da Lei nº 12.305/2010. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

- I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;
- II - lançamento in natura a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;
- III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;
- IV - outras formas vedadas pelo poder público;

³ Nesse sentido a jurisprudência: EMENTA: ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIXO URBANO. MUNICÍPIO DE PAUDALHO/PE. DEPÓSITO A CÉU ABERTO. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO. RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO LICENCIADO PELO CPRH. RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. 1. Apelação do Município de Paudalho/PE e remessa oficial em face da sentença que julgou procedentes os pedidos, feitos em ação civil pública, de condenação à reparação de dano ambiental causado, concernentes ao depósito irregular de lixo urbano no município. 2. A CF/88 estabelece, no art. 225, que todos possuem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo o Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, para que seja assegurado o interesse coletivo. Sem dúvida, ao Poder Judiciário cabe, embora excepcionalmente, a imposição da implementação de políticas públicas constitucionalmente previstas, quando a omissão perpetrada comprometa a própria integridade dos direitos sociais igualmente protegidos pela Carta Magna vigente. 3. É fato incontroverso que o Município réu promove, ilegalmente, o descarte, a céu aberto, de resíduos sólidos diretamente sobre o solo, formando o "lixão". Ante a ausência de licenciamento e consequente falta de técnicas protetivas apropriadas ou cautela no tratamento dos rejeitos domésticos, coloca-se em risco o meio ambiente e a saúde da população. 4. A existência de local adequado para pôr lixo não é só medida ambiental, mas de saúde pública, a requerer toda a atenção das autoridades competentes. **Salienta-se que o município possui a responsabilidade pela saúde pública e de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão pela qual mostram-se acertadas as condenações presentes na sentença de primeiro grau.** 5. Apelação e remessa oficial improvidas (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2013, p. 177 - grifo próprio).

[...]

Art. 48 da Lei nº 12.305/2010. São proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, as seguintes atividades:

I - utilização dos rejeitos dispostos como alimentação;

II - catação, observado o disposto no inciso V do art. 17;

III - criação de animais domésticos;

IV - fixação de habitações temporárias ou permanentes;

V - outras atividades vedadas pelo poder público (BRASIL, 2010).

Constata-se que a norma em análise determina que os lixões a céu aberto e os aterros controlados tornaram-se proibidos, pois se verifica a determinação expressa no sentido que as administrações públicas municipais devam providenciar a construção de aterros sanitários e encerrarem as atividades dos lixões e aterros controlados, no prazo máximo de 04 (quatro) anos, sob pena de responsabilização civil do ente público⁴.

Tal imposição legal perpetrada em face dos municípios independe da sua localização e de seu porte, exigindo que nos aterros sanitários sejam depositados apenas resíduos, ou seja, aqueles que não possam ser reciclados ou aproveitados. Portanto, também obrigou-se a prática da compostagem dos resíduos orgânicos.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Deliberação Normativa COPAM nº 52/2001, convocou todos os Municípios com população urbana superior a cinquenta mil habitantes, para o licenciamento ambiental de sistema adequado de destinação final de resíduos sólidos urbanos, que já deveria ser concluído até novembro de 2006.

Antes mesmo da conclusão do processo de licenciamento, para mitigar os impactos decorrentes da disposição irregular de lixo, a mencionada Deliberação Normativa impôs o cumprimento de alguns requisitos mínimos:

Art. 2º da Deliberação Normativa COPAM nº 52/2001. Ficam todos os municípios do Estado de Minas Gerais, no prazo máximo de 6 (seis) meses, contados a partir da data da publicação desta Deliberação, obrigados a minimizar os impactos ambientais nas áreas de disposição final de lixo, devendo implementar os seguintes requisitos mínimos, até que seja implantado, através de respectivo licenciamento, sistema adequado de disposição final de lixo urbano de origem domiciliar, comercial e pública:

I - disposição em local com solo e/ou rocha de baixa permeabilidade, com declividade inferior a 30%, boas condições de acesso, a uma distância mínima de 300m de cursos d'água ou qualquer coleção hídrica e de 500m de núcleos populacionais, fora de margens de estradas, de erosões e de áreas de preservação permanente;

II - sistema de drenagem pluvial em todo o terreno de modo a minimizar o ingresso das águas de chuva na massa de lixo aterrado;

III - compactação e recobrimento do lixo com terra ou entulho, no mínimo, três vezes por semana;

IV - isolamento com cerca complementada por arbustos ou árvores que contribuam para dificultar o acesso de pessoas e animais;

V - proibição da permanência de pessoas no local para fins de catação de materiais recicláveis, devendo o Município criar alternativas técnica, sanitária e ambientalmente adequadas para a realização das atividades de triagem de recicláveis, de forma a propiciar a manutenção de renda para as pessoas que sobrevivem dessa atividade, prioritariamente, pela implantação de programa de coleta seletiva em parceria com os catadores.

⁴ Em sentido equivalente para o desrespeito ao correto manejo dos recursos hídricos, por ato comissivo ou omissivo: MASCARENHAS; CAMPOS; REZENDE, 2016, p. 251.

VI - responsável técnico pela implementação e supervisão das condições de operação do local, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnico (MINAS GERAIS, 2001).

Com a sanção da PNRS na forma de Lei nº 12.305/2010, todos os Municípios brasileiros são obrigados a elaborar um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com o escopo de apontar quais os meios que pretendem usar para resolver os problemas hoje gerados a partir da falta de gestão no setor de resíduos.

É ponto salutar para a Administração Pública que ao abordar assuntos sobre resíduos sólidos, os Municípios observem o grande potencial de geração de riqueza, renda e emprego para a população de baixa renda, em especial os catadores de material reciclável ou reutilizável. Além disso, é preciso observar os diversos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Tratado de Marrakech, cujo objetivo é estimular o desenvolvimento sustentável no país, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Cita-se como exemplo de fiscalização tangente à destinação final dos resíduos sólidos, que tem como lastro a publicação da Lei Federal nº 10.165/2000, a instituição da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), tendo esta como “fato gerador o exercício regular do poder de polícia [...] para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais” (BRASIL, 2000).

Segundo as lições de Gomes e Silva (2016) a TCFA tem o escopo de diminuir a poluição ambiental e conseqüentemente preservar o meio ambiente sadio, com lastro nos princípios do poluidor-pagador, precaução e prevenção: “a TCFA foi inserida pelo Sistema Tributário Nacional para que o Estado pudesse combater a poluição ambiental, dando cumprimentos aos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução e, ainda, o uso desmedido de recursos ambientais” (GOMES; SILVA, 2016, p. 192).

Desse modo, entende-se que, quando corretamente utilizada, a TCFA poderá contribuir para a diminuição dos impactos ambientais causados no uso irregular da exploração dos recursos naturais, bem como no que tange à fiscalização dos aterros sanitários. Além da manutenção do poder de polícia efetivo ou em potencial, esta taxa poderá ser empregada na implementação de políticas públicas que versam sobre a educação ambiental, sobretudo, na redução dos resíduos sólidos urbanos produzidos pela coletividade e ainda para a implementação de uma efetiva coleta seletiva.

Dentre estas atividades potencialmente poluidoras, encontram-se a destinação dos resíduos sólidos, classificados como de grau médio (nº 17 – Serviços de Utilidade), de acordo com a tabela do Anexo VIII, da Lei Federal nº 10.165/2000, onde a fiscalização será exercida pelo IBAMA.

Art. 17-B da Lei nº 10.165/2000. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (BRASIL, 2000).

Dentre os órgãos estaduais competentes para exercer a fiscalização dos aterros sanitários, no caso do estado de Minas Gerais, pode-se citar a FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente, com fulcro na Lei Estadual nº 14.940/2003 - SEF/MG, que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais (TFAMG):

Art. 6º da Lei Estadual nº 14.940/2003. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais TFAMG, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido à FEAM e ao IEF para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

Art. 7º da Lei Estadual nº 14.940/2003. Contribuinte da TFAMG é aquele que exerce as atividades constantes no Anexo I, sob a fiscalização da FEAM, ou as atividades constantes no Anexo II, sob a fiscalização do IEF, ambos desta Lei (MINAS GERAIS, 2003).

A atividade exercida nos aterros sanitários, considerada potencialmente poluidora no âmbito do estado de Minas Gerais, está prevista no Anexo I da Lei Estadual nº 14.940/2003, classificada como de grau médio (nº 15 – Serviços de Utilidade).

No âmbito estadual de Minas Gerais, a fiscalização dos aterros sanitários pode ser efetuada pela SUPRAM – Superintendência Regional de Meio Ambiente, que delegou a atribuição fiscalizadora ao órgão SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e por convênio, pela Polícia Militar ambiental.

Também é citado como exemplos de órgãos fiscalizadores, no que tange aos ilícitos ambientais, as corporações policiais federais e estaduais militares, ou seja, a Polícia Federal e a Polícia Militar ambiental.

A Polícia Militar ambiental foi contemplada como integrante do SISNAMA, conforme depreende-se do estabelecido na norma do art. 6º da Lei Federal nº 6.938/1981:

Art. 6º da Lei Federal nº 6.938/1981. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições [...] (BRASIL, 1981).

Conforme dito alhures, o órgão brasileiro responsável pelo exercício do poder de polícia ambiental no Brasil é o SISNAMA, que foi criado pela legislação tangente à PNMA, implementada pela Lei Federal nº 6.938/1981, não obstante o fato de que a CR/1988 tratou de determinar a atuação da União, Estados, Municípios e Distrito Federal na defesa ambiental, impondo-lhes o dever de tutelar os bens de tal natureza.

Por fim, reitera-se que, apesar da regra geral de que o poder de polícia ambiental deva ser exercido pelos órgãos ambientais e seus agentes públicos, nas atribuições administrativas de fiscalização e sanção, vem sendo, com frequência, pactuados instrumentos públicos da espécie convênios, nos quais figuram como partes órgãos e corporações que, de forma originária, não seriam dotados do atributo do poder de polícia ambiental.

CONCLUSÃO

O meio ambiente equilibrado constitui em direito humano fundamental e como tal deve ser protegido pelo Estado de forma efetiva, por meio do poder de polícia ambiental. Para efetivar tal empreitada, foi criada pelo Estado uma polícia específica para atuar nesses casos, denominada polícia administrativa ambiental, com atribuições de poderes para garantir o interesse coletivo.

O meio ambiente, bem de uso comum do povo, conforme previsto na norma do art. 225 da CR/1988, é objeto de tutela estatal e, portanto, deve ser protegido pela Administração Pública de todas as esferas de governo, utilizando-se das atribuições inerentes ao poder de polícia ambiental.

No intuito de fazer valer a efetividade da norma programática de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pugna o Estado pelo controle local das atividades que possuam potencial para causar danos ambientais, utilizando-se para tal a fiscalização que lhe é peculiar, sendo ela instrumento de controle e prevenção.

A Administração Pública utiliza-se do poder de polícia como meio sancionador para punir os ilícitos administrativos, dentre eles os de natureza ambiental, que dão azo às infrações administrativas ambientais.

As infrações administrativas praticadas em face do meio ambiente compreendem as sanções de multa, apreensão, destruição, suspensão, embargo, demolição e medidas restritivas de direito, encontrando fulcro nas seguintes normas: Lei Federal nº 9.605/1998, Decreto nº 6.514/2008, Instrução Normativa IBAMA nº 10/2012, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 9.784/1999.

O poder de polícia ambiental é exercido pelos órgãos que compõe o SISNAMA, criado pela Lei Federal nº 6.938/1981, que regulamenta a PNMA. Por sua vez, outros órgãos fiscalizadores citados são as corporações policiais federais e estaduais militares, ou seja, a Polícia Federal e a Polícia Militar ambiental.

A instituição da TCFA tem como lastro a publicação da Lei Federal nº 10.165/2000, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais, inclusive a referente à destinação final dos resíduos sólidos.

Dentre estas atividades potencialmente poluidoras, encontram-se a destinação dos resíduos sólidos, classificados como de grau médio (nº 17 – Serviços de Utilidade), de acordo com a tabela do Anexo VIII, da Lei Federal nº 10.165/2000, onde a fiscalização será exercida pelo IBAMA.

No que tange à fiscalização dos aterros sanitários no âmbito estadual de Minas Gerais, ela pode ser efetuada pela SUPRAM, que delegou a atribuição fiscalizadora ao órgão SEMAD e, por convênio, pela Polícia Militar ambiental, além da FEAM, com fulcro na Lei Estadual nº

14.940/2003 - SEF/MG, que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a TFAMG.

Os estudos apontam a necessidade da atuação efetiva dos órgãos integrantes do SISNAMA, utilizando-se do poder de polícia para fiscalizar os aterros sanitários, no que diz respeito à adequação deles à Lei Federal nº 12.305/2010.

Propõe-se, por fim e a partir do estudo de teorias ora apresentadas, alinhar-se ao estudo empírico em futuro trabalho acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

BRASIL. Decreto legislativo nº 3.179, de 21 set. 1999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 set. 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3179-21-setembro-1999-344968-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6.514, de 28 jul. 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa IBAMA nº 10, de 07 dez. 2012. Regula os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multas no âmbito do IBAMA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0010-071212.PDF>>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 dez. 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Diário Oficial da União, Brasília, 09 dez. 2011 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Legislação Administrativa; Legislação Constitucional; Código de Processo Civil e Constituição Federal. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 out. 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago.1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 out. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 13 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 jan. 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 01 fev.1999. . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.165, de 27 dez. 2000. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 dez. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110165.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 ago. 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 União, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Cidades Sustentáveis. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Terceira Turma. Apelação / Reexame Necessário - APELREEX26625/PE (processo nº 00072470220114058300). Desembargador Federal Marcelo Navarro, julgamento em 01 ago. 2013. Diário da Justiça Eletrônico, 07 ago. 2013, p. 177. Disponível em: <<https://www4.trf5.jus.br/Jurisprudencia/JurisServlet?op=exibir&tipo=1>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

GOMES, Magno Federici; SILVA, Larissa Gabrielle Braga e. A Constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental à Luz dos Princípios da Prevenção, Prevenção e do Poluidor-Pagado. Revista Tributária e de Finanças Públicas: RTrib, São Paulo, v. 126, ano 24, p. 191-212, jan./fev. 2016.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; VASCONCELOS, Luís André de Araújo e. O licenciamento ambiental à luz do princípio constitucional da proporcionalidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n° 13-14, p. 241-268, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/174/157>>. Acesso em: 16 out. 2016.

MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado; CAMPOS, Denise Sousa; REZENDE, Élcio Nacur. A responsabilidade civil do ente estatal pelo manejo indevido de recursos hídricos. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n° 6, p. 239-254, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/403>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. Deliberação Normativa COPAM n° 52, de 14 dez. 2001. Convoca os municípios com população entre trinta e cinquenta mil habitantes ao licenciamento ambiental de sistema adequado de destinação final de resíduos sólidos urbanos e altera prazos estabelecidos pela Deliberação Normativa COPAM n.º 52, de 14 de dezembro de 2001. *Diário do Executivo*, Minas Gerais, 15 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5479>>. Acesso em: 14 out. 2016.

MINAS GERAIS. Lei n° 14.940, de 29 dez. 2003. Institui o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais TFAMG e dá outras providências. *Diário do Executivo*, Minas Gerais, 30 dez. 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114940_2003.htm>. Acesso em: 14 out. 2016.

SOARES, Donizete Eugênio. As sanções administrativas no direito ambiental. 2003. 59 f. Monografia (Curso de Graduação em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas - Universidade Federal do Paraná - Curitiba. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/44994/M257.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 jan. 2017.