GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

PARECER Nº..... 135 **/2017-AJL/SEMA**

PROCESSO Nº..... 391.000.318/2015

INTERESSADO..... Corpo de Bombeiros Militar do DF – CBMDF / SCEN Tr Enseada 1 – Lote 8 / Vila Planalto / CEP: 72.210-512 / Brasília-DF

ASSUNTO ..... AUTO DE INFRAÇÃO Nº 4833, de 09/dez/2014

Ementa: Direito Administrativo. Direito Ambiental. Auto de Infração n° 4833/2014. Posto de Combustíveis. Transgressão ao inciso XXIII do art. 54 da Lei Distrital de nº 41/1989, bem como ao caput *do art. 19 da Instrução IBRAM nº 213/2013 e demais dispositivos correlacionados na mesma norma. Recurso conhecido e não provido. Decisão nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM confirmada. Mantida a penalidade de advertência.*

I – RELATÓRIO

O presente processo administrativo teve início com a lavratura do Auto de Infração nº 4833/2014, em face do **CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - CBMDF**, pelo cometimento da seguinte infração:

> Manutenção de Ponto de abastecimento em desacordo com Resolução CONAMA nº 273/2000 e Instrução IBRAM nº 213/2013. (Auto de Infração, item 02)

O Relatório de Vistoria nº 421.000.091/2015 – GEFIR/COFAM/SULFI/IBRAM, de 09/fev/2015 (fls. 3/4), informa que a inspeção no local da infração — 1º Batalhão de Busca e Salvamento do CBMDF — deu-se em virtude de ordem de serviço regular da Fiscalização do IBRAM, e foi realizada em 09/dez/2014, tendo o responsável pelo estabelecimento tido ciência do AI nº 4833/2014 no mesmo dia.

Verificou-se que a autuação se relaciona à transgressão do inciso XXIII do art. 54 da Lei nº 41/1989, bem como o *caput* do art. 19 da Instrução IBRAM nº 213/2013 e demais dispositivos correlacionados na mesma norma.

> .....
>
> **Lei nº 41 de 13/set/1996**
>
> [...] Art. 54. São infrações ambientais:
>
> [...] XXIII – transgredir outras normas, diretrizes, padrões ou parâmetros federais ou locais, legais ou regulamentares, destinados à proteção da saúde ambiental ou do meio ambiente; Pena: incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X e XI do art. 45 desta Lei. [...]
>
> .....
>
> **Instrução IBRAM nº 213 de 25/out/2013**
>
> [...] **Art. 19.** Quando do encerramento das atividades, os empreendimentos ficarão obrigados a comunicá-la ao IBRAM conforme previsto no art. 11 e seguir os procedimentos abaixo listados.
>
> **§ 1º** Entende-se por encerramento das atividades, a remoção total dos equipamentos e a utilização do imóvel para outras finalidades que não se enquadrem naquelas descritas no art. 1º desta Instrução.
>
> **§ 2º** Quando da solicitação de AA para o encerramento da atividade deverão ser apresentados os seguintes documentos:
>
> **I** - Comunicado de encerramento das atividades, endereçado ao IBRAM;
>
> **II** - Plano de Desativação e Remoção de Tanques de Armazenamento de Combustíveis Líquidos, assinado por profissional habilitado acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) conforme Anexo 4;
>
> .....
>
> [...] **Art. 2º** Para efeito desta Instrução considera-se:
>
> [...] **IX** - Relatório de Investigação de Passivo Ambiental - RIPA: Estudo ambiental elaborado com coleta de solo e água subterrânea com o intuito de confirmar ou delimitar a contaminação de um sítio a fim de propiciar o adequado gerenciamento da área contaminada. O RIPA terá duas etapas (1) investigação confirmatória e (2) investigação detalhada com análise de risco;
>
> .....
>
> [...] **Art. 4º** O IBRAM, no exercício de sua competência, expedirá os seguintes atos administrativos:
>
> **I** - Autorização Ambiental - AA: aprova a desativação ou paralisação temporária dos empreendimentos e autoriza a desativação do empreendimento com a remoção dos tanques de armazenamento de combustíveis sejam eles aéreos ou subterrâneos; [...]
>
> .....
>
> [...] **Art. 10.** Para a obtenção da Licença de Instalação para reforma (LI-reforma) serão necessários os seguintes documentos:
>
> [...] **IV** - Plano de Desativação e Remoção de Tanques conforme Termo de Referência constante no Anexo 4, assinado por profissional habilitado e acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART quando houver remoção de tanques; [...]
>
> .....

A autuação gerou as seguintes advertências: **(a)** que a instituição militar procedesse ao descomissionamento do ponto de abastecimento, removendo os

equipamentos (tanque e unidade abastecedora) e apresentasse, ao IBRAM, os comprovantes da destinação correta dos tanques e resíduos perigosos em até 120 dias (cento e vinte dias); e **(b)** que o CBMDF apresentasse Relatório de Investigação de Passivo Ambiental - RIPA (definido no inciso IX do art. 2º da Instrução IBRAM nº 213/2013), tudo conforme o Anexo 2 da IN IBRAM nº 213/2013 (Anexo 2 - Roteiro para elaboração do relatório de investigação de passivo ambiental – investigação confirmatória), num prazo de 180 dias (cento e oitenta dias).

O recorrente não apresentou defesa administrativa na ocasião, de modo que os autos foram encaminhados à PROJU/IBRAM, que exarou o Parecer Jurídico nº 200.000.683/16 – PROJU/IBRAM, de 15/set/2016 (fls. 07/08), e se posicionou pela procedência do AI nº 4833/2014 em todos os seus termos.

Seguiram-se a Decisão nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM, de 28/set/2016 (fls. 09), e a Notificação nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM, de mesma data (fls. 09/verso), esta última recebida pelo recorrente no dia 04/out/2016, consoante cópia do documento comprobatório acostado às fls. 14.

O recorrente apresentou impugnação à Decisão nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM em 10/out/2015, tempestiva, portanto, de acordo com o Quadro I a seguir, que analisa os prazos referentes ao processo ora em análise.

Quadro I – Análise dos Prazos Legais referentes ao processo nº 391.000.318/2015

Documento	Art. Lei nº 41/1989	Tipo de Recurso/Defesa	Data de início	Data de expiração
AI nº 4933/2014 - Ciência pela autuada (fls. 2) 09/dez/2014, terça-feira. O recorrente não ofereceu defesa administrativa.	*Caput* do art. 59	Defesa administrativa — a partir a ciência da autuada (10 dias)	10/dez/2014 4ª feira	19/dez/2014 6ª feira
Prazo constantes nas obrigações consignadas no AI nº 4833/2014:				
(a) de 120 dias para descomissionamento do ponto de abastecimento;	→	→	10/dez/2014 4ª feira	08/mai/2015 2ª feira
(b) de 180 dias para apresentação do RIPA (Relatório de Investigação de Passivo Ambiental).	→	→	10/dez/2014 4ª feira	08/jun/2015 2ª feira
Recurso ao Secretário de Meio Ambiente • Ciência por parte da Autuada: 04/10/2016 (fls. 14); • Recurso à SEMA: 10/out/2016 (fls. 15/51), tempestivo.	*Caput* do art. 60	Recurso administrativo a partir a ciência da autuada (5 dias)	04/10/2016 3ª feira	10/out/2016 2ª feira

Assim instruído o feito, foi este remetido a esta AJL/SEMA para julgamento em instância recursal.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre destacar que o Auto de Infração nº 4833/2014, lavrado em face do Corpo de Bombeiros Militar do DF – CBMDF, atende aos requisitos formais do artigo 56 da Lei Distrital nº 041/89, bem como foi devidamente subsidiado pelo Relatório de Vistoria nº 421.000.091/2015 – GEFIR/COFAM/SULFI/IBRAM.

O Auto de Infração nº 3832/2013 foi lavrado por violação ao artigo 54, inciso XXIII da Lei Distrital nº 41/89, bem como às normas associadas, Resolução CONAMA nº 237/1997 e Instrução IBRAM nº 213/2013.

Em sua defesa, o recorrente alega:

(a) Estar o posto de abastecimento fiscalizado completamente inoperante à época da autuação;

(b) Que em 11/abr/2012, por meio de comunicação interna da corporação, o CBMDF designou comissão para apresentar, em 30 dias, proposta visando à "remoção e descarte definitivo de toda a estrutura de postos de abastecimento de combustíveis e centrais enterradas de GLP desativadas, bem como possíveis resíduos ainda existentes", mostrando documentação comprobatória desse fato às fls. 21/22 dos autos, pretendendo que, assim, a corporação não foi omissa quanto às suas responsabilidades ambientais;

(c) Que a comissão referida no item "b" anterior, em face da complexidade de sua missão, decidiu contratar empresa especializada para proceder à retirada e adequado descarte dos tanques de

combustíveis e de GLP das unidades do CBMDF, por meio de rito legal de licitação, para o quê, foi elaborado o Projeto Básico datado de 15/jul/2015, cuja cópia foi acostada às fls. 23/43 dos autos;

(d) Que foi publicado Aviso de Licitação para atender ao projeto básico referido no item "c" anterior na pág. 56 do DODF nº 102 de 31/mai/2016, cópia às fls. 44;

(e) Que foi aberto, para as contratações pretendidas, o Pregão Eletrônico 58/2015, consoante pág. 56 do DODF nº 102 de 31/mai/2016, cópia às fls. 44/45 dos autos;

(f) Que os procedimentos de licitação referidos no item "e" anterior foram impugnados, o que levou à extensão dos trabalhos de licitação, com reabertura do pregão referido anteriormente, consoante cópia da pág. 39 do DODF nº 107 de 07/jun/2016, às fls. 46 dos autos;

(g) Que o certame teve seu resultado homologado em 15/ago/2016 (fls. 4748), com a comunicação oficial da adjudicação do objeto e da homologação do certame na pág. 36 do DODF nº 159 de 23/ago/2016 (fls. 49);

(h) Que, finalmente, o contrato para execução dos trabalhos — Contrato de Prestação de Serviços nº 39/2016 – CBMDF (cópia às fls. 50/51) — foi celebrado com a empresa Big Posto Comércio e Serviços Ltda (CNPJ nº 14.638.065/0001-71) em 15/set/2016;

(i) Que o objeto da contratação descrita é "a contratação de empesa especializada de sistema de armazenamento e abastecimento de combustíveis subterrâneos e aéreos, análise de solo, demolição de estruturas existentes nos postos desativados, remoção das estruturas e entulhos e reparação/construção de áreas afetadas pelas demolições

que venham a ocorrer" (consoante texto da Cláusula Terceira do Contrato nº 39/2016 – CBMDF, fls. 50 dos autos);

(j) Finalmente, que a Fiscalização autuou a recorrente justamente no intervalo em que esta tomava as providências acima relatadas no sentido da resolução do problema ora em discussão.

Em face das razões apresentadas, pede a recorrente a extinção da sanção aplicada.

Diante da cronologia dos acontecimentos descritos pelo recorrente, é possível observar que, entre a nomeação da comissão de militares do CBMDF cometida com a resolução do problema alvo do AI nº 4833 — em 11/abr/2012 —, e a apresentação do projeto básico para as contratações necessárias — em 15/jul/2015 —, passaram-se 3 anos e 3 meses, estando a solução apresentada por essa comissão intempestiva em relação ao prazo dado para sua ação, de 30 dias, consoante cópias dos documentos às fls. 21/22, prazo expirado em 11/mai/2012.

Foi certamente diante da inércia do CBMDF em proceder às ações necessárias para desativação de seus postos de combustíveis inoperantes que a Fiscalização do IBRAM procedeu ao AI nº 4833/2014, no dia 09/dez/2014.

A esta AJL/SEMA parece que, provavelmente por efeito da notificação recebida pelo CBMDF, em 09/dez/2014, aquela corporação retomou as providências para desativação de seus postos de combustíveis desativados, com todos os procedimentos que decorreram da apresentação, em 15/jul/2015, do Projeto Básico para contratação dos serviços necessários (fls. 23/43 dos autos).

Em virtude da "extensa gama de atividades que compõem o objetivo do Estado"[1], um dos sentidos da Administração Pública pode ser tomado "sob a ótica dos executores da atividade pública"[1].

[1] CARVALHO Fº, José dos Santos – Manual de Direito Administrativo, Editora Atlas, 30ª ed., pág. 11.

Portanto, em seu sentido subjetivo, a expressão "Administração Pública" pode significar, também, o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas.

Nesse sentido, o IBRAM é a instituição pública do âmbito distrital responsável por verificar e preservar a regularidade e adequação da relação entre o particular — ou qualquer outro usuário de recursos naturais e/ou potencial poluidor —, em face das normas exaradas pela Administração Pública.

Dessa forma, a missão do IBRAM está inscrita no *caput* do art. 2º da Lei Distrital nº 3.984/2007, *in verbis*:

> .....
> **Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007**
> [...] **Art. 2º** O Instituto Brasília Ambiental tem como finalidades: **I** – executar e fazer executar as políticas ambiental e de recursos hídricos do Distrito Federal; **II** – controlar e fiscalizar, com poder de polícia, o manejo dos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal, bem como toda e qualquer atividade ou empreendimento que cause ou possa causar poluição ou degradação do meio ambiente e dos recursos hídricos.
> .....

Considerando a "teoria do órgão", baseada no ***princípio da imputação volitiva***, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence, e que é o agente público o veículo de materialização desta vontade.

Este, o agente público, não somente tem o poder de agir, mas o dever, já que a "vontade do órgão" que ele representa é a própria "vontade da Administração Pública", pré-ordenada à finalidade de resguardar o interesse público.

Assim é que deparamos com o poder-dever do agente público investido de poder de polícia para exercer as funções atribuídas por Lei ao IBRAM — o Auditor Fiscal Ambiental —, ação pré-ordenada à finalidade de manutenção da ordem pública e da segurança ambiental.

Portanto, diante da inércia do CBMDF em dar a devida solução ao posto de combustíveis desativado e de sua responsabilidade, não poderia a área de Fiscalização do IBRAM renunciar à sua ação, tendo, pois, operado corretamente dentro da obrigatoriamente de suas competências, exercendo a titularidade dos seus poderes no sentido de corrigir a situação.

Ainda, segundo o princípio da indisponibilidade do interesse público, é dever da Administração velar pelos interesses públicos, não havendo margem para liberalidade neste caso, o que se aplica perfeitamente à ação fiscalizatória em pauta, quando o IBRAM identificou o abandono do posto de combustíveis no CBMDF e agiu no sentido de que fossem cumpridas, por parte desse responsável, as medidas necessárias e regulamentadas para a salvaguarda da qualidade ambiental, já discutidas anteriormente.

Ora, quando da autuação, em 09/dez/2014, não estava ciente, o IBRAM, de que o CBMDF houvera nomeado comissão e que esta estaria em meio a providências para definição da estratégia de enfrentamento do problema detectado.

A ação da Fiscalização do IBRAM, no caso em tela, foi proporcional e perfeitamente desenvolvida dentro da vinculação legal necessária, atendendo ao disposto no inciso I do art. 16 da Lei nº 4.092/2008.

> .....
>
> **Lei nº 4.092, de 30 de janeiro de 2008**
>
> [...] **Art. 16.** A pessoa física ou jurídica que infringir qualquer dispositivo desta Lei, seus regulamentos e as demais normas dela decorrentes fica sujeita às seguintes penalidades, independentemente da obrigação de cessar a infração e de outras sanções cíveis e penais:
>
> **I** – advertência por escrito, na qual deverá ser estabelecido prazo para o tratamento acústico, quando for o caso;
>
> **II** – multa; [...]
>
> [...] § 3º A multa será aplicada sempre que o infrator, por negligência ou dolo:
>
> **I** – após ter sido autuado, praticar novamente a infração e deixar de cumprir as exigências técnicas no prazo estabelecido pelo órgão fiscalizador;
>
> **II** – opuser embaraço à ação fiscalizadora. [...]
>
> .....

Dessa forma, diante da indisponibilidade do poder-dever de agir do órgão ambiental no presente caso — e em que pesem os posteriores e adequados esforços empreendidos pelo CBMDF no sentido de atender ao disposto na legislação e no AI nº 4833/2014 —, operou diligentemente a Fiscalização do IBRAM ao detectar a inércia

daquela corporação na ocasião, adotando as medidas de sua alçada, as quais não configuram apenas prerrogativa do poder de polícia com o qual está a instituição revestida, mas se trata de um imperativo de ação.

Todos os fatos e argumentos considerados, comprovadas a autoria e a materialidade da infração, e verificada não somente a legalidade da autuação, mas também sua legitimidade — em face da conduta do recorrente e das obrigações da Administração —, opina-se pela confirmação da Decisão nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM, com manutenção da penalidade de advertência, respaldada pelo inciso I do art. 45 da Lei nº 41/1989.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se pelo **CONHECIMENTO** e **NÃO PROVIMENTO** do presente recurso, **CONFIRMANDO** a Decisão nº 100.002.016/2016 – PRESI/IBRAM, de 28/set/2016, proferida no âmbito do Processo nº 0391.000.318/2015, e **MANTENDO** a penalidade de advertência para descomissionamento do ponto de abastecimento e remoção de equipamentos desativados, bem como a apresentação de Relatório de Investigação de Passivo Ambiental – RIPA ao IBRAM, consoante inciso IX do art. 2º da Instrução IBRAM nº 213/2013, tudo dentro dos prazos determinados no AI nº 4833/2014, visando a última providência a confirmar a efetividade das medidas encetadas pelo CBMDF no local da infração.

À consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2017.

gislene nogueira
Matr. 37.616-7
Gestora de Políticas Públicas
e Gestão Governamental