



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

Decisão Administrativa de Julgamento de Recurso  
Processo n° 005579-0567/19-6  
Auto de Infração n° 4778/2019

## 1. RELATÓRIO

Processo Administrativo n.º 005579-0567/19-6

Auto de Infração n.º: 4778

Data da constatação: 08/05/2019 09:30:00

Data da lavratura: 02/07/2019

Data da ciência do autuado: 10/07/2019

Data da apresentação do Recurso: 02/09/2022

1.1. Qualificação do Autuado: Nome: Silvano Casagrande.

CPF: 725.590.630-34

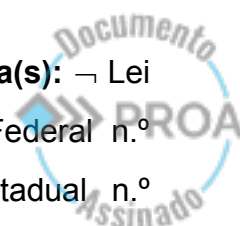
ENDEREÇO: Rodovia RS-020, Km 96, S/N Bairro: Rondinha. Município: São Francisco de Paula/RS CEP: 95400-000

**1.2. Resumo da Infração e Penalidades** constantes no AI Descrição da Infração: Supressão de campo nativo para uso alternativo do solo na região dos Campos de Cima da Serra, Mata Atlântica. Ficam embargadas as áreas irregularmente desmatadas.

Infração continuada? Não. Local da Infração: Fazenda Taipas Bairro: Interior Município: São Francisco de Paula/RS Coordenadas Geográficas: Lat.: - 29,37858700° Long.: -50,49720100°

**Dispositivo legal que fundamenta a penalidade:** Art. 56, do Decreto Estadual n.º 53.202/2016. Penalidades aplicadas: multa simples no valor de R\$ 725.000,00 (setecentos e vinte e cinco mil reais) e embargo.

**Dispositivo(s) Legal(is) que fundamenta(m) a(s) penalidade(s) prevista(s):** → Lei Federal n.º 12.651/2012. → Lei Federal n.º 11.428/2006. → Decreto Federal n.º 99.274/1990, Art. 33 → Decreto Federal n.º 6660/2008. → Lei Estadual n.º





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

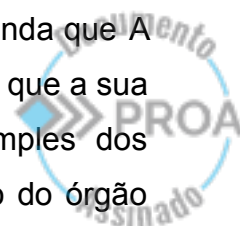
11.520/2000, Art. 99. — Decreto Estadual n.º 38.355/1998. — Decreto Estadual n.º 36.636/1996

**Atenuantes:** Não. **Agravantes:** Não.

### **1.3. Histórico e resumo das alegações do recurso**

Da análise dos documentos juntados aos autos evidencia-se que o auto de infração nº 4778 foi homologado na JJIA em 23 de maio de 2022. Alega o autuado que a autuação do IBAMA ocorreu em 14/07/2017 (auto de infração anexo), cuja fiscalização ocorreu ainda no ano de 2016, conforme comprovação anexa. Somente com esta fundamentação o auto de infração da FEPAM deveria ter sido anulado, pois se trata de “bis in idem”, o que é vedado no ordenamento jurídico brasileiro. A aplicação desse princípio, por si só, invalida o auto de infração e, por esse motivo já deveria ter sido deferida a defesa administrativa. Porém, em claro equívoco por parte do órgão julgador, foi homologado o auto de infração. Nos autos está mais do que evidente que as duas autuações, do IBAMA e da FEPAM são decorrentes do mesmo fato, até mesmo porque, quando o autuado requereu licenciamento de 145 hectares de campo foi exatamente porque havia sido autuado pelo IBAMA, e depois disso é que o recorrente foi denunciado pelo Município de São Francisco de Paula e, posteriormente, autuado pela FEPAM, conforme está descrito no relatório da própria FEPAM, o que contradiz as afirmações da decisão, em claro erro material e de interpretação. Informou que houve o levantamento do embargo judicialmente por meio de liminar.

Prosseguiu: “A duplicidade de autuações é ilegal. Deve-se respeitar o princípio do non bis in idem. A referida expressão latina “non bis in idem” presume proibição a dupla penalização pelo mesmo fato. Tal princípio, proveniente do direito romano “está constitucionalmente conectado às garantias da legalidade proporcionalidade e, fundamentalmente no devido processo legal. Alega ainda que a FEPAM se equivocou claramente na decisão de julgamento quando afirma que a sua fiscalização e autuação foi anterior ao IBAMA. Basta uma leitura simples dos documentos que estavam em anexo à defesa que se verifica o equívoco do órgão





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

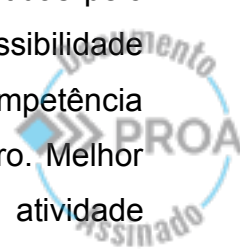
julgador. Logo, indeferiu todos os pedidos constantes da defesa administrativa. A FEPAM autuou posteriormente ao IBAMA (comprovação em parecer técnico anexo). As duas autuações se referem à mesma área (145 hectares) e o mesmo fato (supressão de campo nativo). Os documentos em anexo demonstram isso claramente. A FEPAM incorreu em bis in idem, realizando ato ilegal contra o autuado. Assim, merece êxito o presente recurso, para o fim de reformar a decisão de primeira instância que indeferiu a defesa administrativa do autuado, homologando o auto de infração, devendo ser anulado o AI 4778, revogado o embargo da área e cancelada a multa imposta, sob pena de ingresso na via judicial, a qual certamente não negará o claro direito que dá razão ao recorrente. Discorre longamente sobre o bis in idem. Junta doutrina de Edis Milaré e jurisprudência do TRF4 e do TJRS. Discorre ainda sobre o sistema de competência em matéria ambiental. Requer deferimento de liminar e ao final o provimento do recurso para anular o AI 4778.

**Fundamentação e Voto do Relator**

A controvérsia a ser analisada nos autos refere se a possibilidade ou não da aplicação de multa ambiental por dois entes da federação diferentes, sendo esta penalidade derivada do mesmo fato? Teríamos aí um bis in idem?

**DA NÃO EXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM**

O art. 17 da LC nº 140/2002, que regulamenta o art. 23 da CF/88, define a competência para a autuação ambiental: “Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.”. Então, não há possibilidade de existir bis in idem, porque a definição do tema parte de quem tem competência para licenciar uma atividade. O legislador fixou a alcunhada regra de ouro. Melhor explicando, constituiu vinculação da competência administrativa para a atividade





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

fiscalizatória e sancionatória à competência para licenciar e autorizar. Ademais, ao definir a competência estática única para o licenciamento ou autorização dos empreendimentos e atividades, possibilitou o diálogo interfederativo na tomada de decisão, a partir da manifestação dos demais entes federados ao órgão ambiental responsável (art. 13, § 1º), como fórmula de incremento do contexto informacional do processo administrativo.

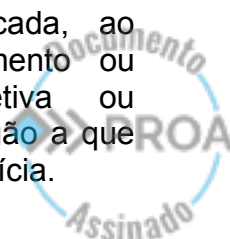
Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

O art. 17, caput, ao dispor sobre a lavratura de auto de infração e a instauração de processo administrativo para apuração do ilícito ambiental, determina regra sobre a competência do órgão responsável pelo licenciamento ou autorização. Para o quadro normativo delineado, compete a quem licencia ou autoriza atividade ou empreendimento o poder de polícia fiscalizatório e sancionatório. Senão vejamos:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.



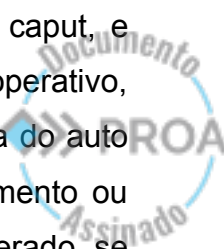


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

**§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.**

O §3º do art. 17, por sua vez, afirma expressamente que a regra do caput não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor. **Contudo estabelece a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição do licenciamento ou autorização a que se refere o caput fica expressamente estabelecida a prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão ambiental detentor da competência a que se refere o caput do art. 17 e não daquele que tenha agido no exercício da competência comum,** enquanto dever poder, e que, por isso, tenha maior capacidade institucional ou de ação na fiscalização empreendida. Assim o critério que determina a prevalência do auto de infração, do resultado do agir fiscalizatório, não é o da máxima efetividade de proteção (incluídas as capacidades institucionais do órgão em termos de estrutura e coercibilidade), mas sim o da competência para o licenciamento ou autorização. O § 3º do art. 17, na parte referente à prevalência do auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput, e seguindo a lógica do princípio da subsidiariedade e do federalismo cooperativo, realizando interpretação conforme à Constituição no sentido da prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental, não excluindo a atuação supletiva de outro ente federado, se





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. No caso em tela não existiu omissão da FEPAM, quando recebida a denúncia da Secretaria do Meio Ambiente de São Francisco de Paula imediatamente colocou as equipes para cumprir sua obrigação legal.

Ademais, as competências são irrenunciáveis<sup>1</sup>, ou seja, devem ser exercidas. Contudo, podem ser delegadas, ou seja, transferíveis, salvo os casos do art. 13 da Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo Federal. Com base nisto, a competência ao exercício da função de polícia deve respeitar os limites do art. 17 da LC nº 140/2002, podendo ser delegado se existir instrumento pertinente e efetivo – o que não é o caso neste auto de infração.

Dessa forma a atuação ambiental por entidade da Federação incompetente não é medida passível de ser sanada<sup>2</sup>.

E, por fim, o cidadão autuado por entidade incompetente, exercerá seu direito à ampla defesa sob a égide processual – processo administrativo – com parâmetros diferentes. E isto pode lhe beneficiar ou não.

Tal entendimento é esposado no tema enfrentado na ADI 4757. Na análise do parágrafo 3º do artigo 17 da LC 140/2011, que trata da atribuição comum dos entes federados de fiscalizar empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou que utilizem recursos naturais, o Plenário do STF explicou que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originariamente competente para o licenciamento ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que haja comprovação de omissão ou insuficiência de fiscalização.

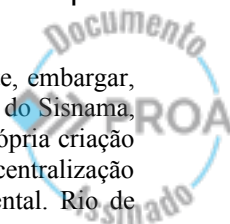
Este é o acórdão publicado na ADI 4757 julgado pelo Supremo Tribunal Federal na parte que interessa ao caso em tela e esposado no voto deste relator:

(...)

15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para

<sup>1</sup> Incidência do art. 11 da Lei nº 9.784/99 como prova disto.

<sup>2</sup> "Se se admitisse que os órgãos públicos de diferentes esferas federativas pudessem, a seu talante, embargar, paralisar e contestar atividades que se encontram autorizadas regularmente pelos demais integrantes do Sisnama, no uso normal e legal de suas atribuições, o sistema se tornaria completamente inviável. Aliás, a própria criação do Sisnama tem por finalidade última a organização de atribuições diferenciadas e a descentralização administrativa de forma cooperativa e harmônica." (ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 110).





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória.

Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais.

14. Improcedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e §§ 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) **ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.** <sup>3</sup> (grifo do relator)

<sup>3</sup> Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 93E0-1F29-94A9-31C9 e senha E351-C88C-903A-4F73







**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

Ou seja, o que está descrito é a o que a lei determina, só podendo se excepcionada se a FEPAM fosse omissa, e nisto temos todos os documentos que demonstram que a FEPAM não foi omissa. Ademais o autuado segue ainda beneficiando-se da demora burocrática e auferindo lucro sob uma área que está protegida legalmente, Bioma Mata Atlântica. Este colegiado vai permitir que um administrado siga auferindo lucro, à revelia da Administração Pública, à revelia do que determinam as normas ambientais? São vários anos de uma área que deveria estar protegida e sendo recuperada, continua ainda sendo utilizada em detrimento ao meio ambiente. E conforme diligência solicitada ao IBAMA e ICMBio/RS o infrator não pagou nenhuma multa aplicada e tão pouco apresentou PRAD para recuperação da área.

**DA OBRIGATORIEDADE DE SEGUIR A LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DO RS**

Por derradeiro este colegiado deve respeitar a Lei 15.612/2021 que regula o processo administrativo no estado do Rio Grande do Sul, e assim está disposta na lei, a obrigatoriedade de seguir os entendimentos do Supremo Tribunal Federal em matéria de controle concentrado:

Art. 58. As decisões administrativas observarão:

**I - as decisões do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em controle concentrado de constitucionalidade;**

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

**IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;**

V - os pareceres da Procuradoria-Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo.

(...)







**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

Neste sentido, a JSJR deverá seguir o entendimento que o Supremo Tribunal Federal atribuiu ao §3º do art. 17 da LC 140, já esposado neste voto.

Do exposto mantenho e homologo o auto de infração 4778 juntamente com o embargo da área.

**3. VOTO DO RELATOR**

Diante do exposto voto pelo seguinte julgamento:

- Procedente o Auto de Infração nº 4778 com aplicação de multa simples no valor de R\$ 725.000,00 (setecentos e vinte e cinco mil reais)
- Mantido o embargo da área até a regularização ambiental.

Porto Alegre, 31 de maio de 2023.

Christian Kloppenburg  
SEMA  
(Relator)

O Presidente homologa a decisão:

Maicon Marchezan,  
Presidente da JSJR.

Porto Alegre, RS, 31 de maio de 2023.





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
JUNTA SUPERIOR DE JULGAMENTO DE RECURSOS**

#### **4. JULGAMENTO**

Conforme atribuição conferida pelo Decreto Estadual nº 55.228/2020 e Portaria SEMA nº 158/2021, esta Junta Superior de Julgamento de Recursos – JSJR proferiu a seguinte DECISÃO ADMINISTRATIVA:

- Procedente o Auto de Infração N° 4778, pois está comprovada a conduta típica do autuado.
- Incidente a penalidade de multa no valor de R\$ 725.000,00 (setecentos e vinte e cinco mil reais) e embargo da área.

O Presidente homologa a decisão:

Maicon Marchezan,  
Presidente da JSJR.

Porto Alegre, RS, 31 de maio de 2023.



**Nome do documento:** Relatório e Decisão Administrativa AI 4778.doc

<b>Documento assinado por</b>	<b>Órgão/Grupo/Matrícula</b>	<b>Data</b>
Christian Ozório Kloppenburg	SEMA / JSJR / 422161303	02/06/2023 14:31:11
Maicon Marchezan	SEMA / GABINETE / 454795002	05/06/2023 14:25:51

