



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2018144 - AL (2022/0244994-0)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : EDUARDO FIRME DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

EMENTA

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. CONTROLE JUDICIAL LIMITADO. ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE RECONHECIDAS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Espécie em que a orientação do Tribunal de origem está em conformidade com a jurisprudência desta Corte no sentido de que "não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo da decisão administrativa do IBAMA de não substituir a pena de multa por prestação de serviços, quando não estão presentes os requisitos da conversão" (AgInt no REsp 1.995.800/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe 21/10/2024).

2. Concluindo pela adequação e proporcionalidade da multa à luz dos elementos fático-probatórios, a Corte regional consignou a correção e legalidade da atuação administrativa, bem como a impossibilidade de conversão, no caso concreto, em serviços ambientais. A pretensão recursal demanda revisão das premissas fáticas assentadas no acórdão recorrido – especialmente quanto à razoabilidade e proporcionalidade da sanção – o que atrai o óbice da Súmula n. 7/STJ.

3. Recurso especial não conhecido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, não conhecer do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 14 de novembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2018144 - AL (2022/0244994-0)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : EDUARDO FIRME DOS SANTOS
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

EMENTA

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. INFRAÇÃO AMBIENTAL. CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. CONTROLE JUDICIAL LIMITADO. ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE RECONHECIDAS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Espécie em que a orientação do Tribunal de origem está em conformidade com a jurisprudência desta Corte no sentido de que "não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo da decisão administrativa do IBAMA de não substituir a pena de multa por prestação de serviços, quando não estão presentes os requisitos da conversão" (AgInt no REsp 1.995.800/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe 21/10/2024).

2. Concluindo pela adequação e proporcionalidade da multa à luz dos elementos fático-probatórios, a Corte regional consignou a correção e legalidade da atuação administrativa, bem como a impossibilidade de conversão, no caso concreto, em serviços ambientais. A pretensão recursal demanda revisão das premissas fáticas assentadas no acórdão recorrido – especialmente quanto à razoabilidade e proporcionalidade da sanção – o que atrai o óbice da Súmula n. 7/STJ.

3. Recurso especial não conhecido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por EDUARDO FIRME DOS SANTOS, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, em face de acórdão proferido pelo TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO (TRF5), nos autos do Processo n. 0004417-90.2011.4.05.8000, que deu provimento à apelação do IBAMA para julgar improcedente o pedido de conversão da multa ambiental em prestação de serviços.

Na origem, EDUARDO FIRME DOS SANTOS ajuizou ação ordinária de anulação de débito contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA).

O Juízo de primeiro grau julgou o pedido procedente em parte para converter a multa aplicada pelo IBAMA em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (fls. 147-152).

O acórdão recorrido apresenta a seguinte ementa (fl. 322):

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. CONSTRUÇÃO DE CÂMARA FRIGORÍFICA EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. MULTA DE R\$ 10.000,00. CONVERSÃO EM SERVIÇOS DE PRESERVAÇÃO, MELHORIA E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DO MEIO AMBIENTE. IMPOSSIBILIDADE. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.

1. Apelação interposta pelo IBAMA, em face de EDUARDO FIRME DOS SANTOS, contra sentença proferida pelo Juízo Federal da 5ª Vara da seção Judiciária de Alagoas que julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para autorizar a conversão da multa ambiental imposta ao autor em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, pena esta cuja forma de cumprimento será definida pela autoridade administrativa. Sem condenação em honorários.

2. Sustenta o apelante a legalidade do auto de infração e da penalidade de multa simples aplicada, com expressa previsão legal de prazos, exigências e vedações à atividade desenvolvida pela parte autuada.

3. O autor deu início à construção de câmara frigorífica para guardar produtos de pesca e foi intimado para suspender a construção, sendo a obra embargada, sob o fundamento de que a construção se encontrava em Área de Proteção Ambiental - APP, sendo aplicada multa no valor de R\$ 10.000,00, conforme consta no Auto de Infração 200673-D.

4. O Juízo sentenciante determinou a conversão da pena de multa em prestação de serviços em prol do meio ambiente, por entender que tal multa podendo afetar o seu sustento.

5. Nos termos do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, “a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”, com observância dos parâmetros fixados no art. 6º do mesmo Diploma Legal (a gravidade do fato, os antecedentes do infrator e a sua situação econômica)

6. Há de se destacar que, quanto à conversão da pena de multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998), o entendimento desta Turma Julgadora firmou-se no sentido de que, tratando-se de decisão de mérito administrativo, a análise acerca da conveniência e oportunidade não compete ao Judiciário. Nesse sentido: TRF5, 2ª T., PJE 0802297-22.2017.4.05.8100, Rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julgado em: 13/12/2018.

7. Digno de registro, por fim, que se afigura correta e legal a conduta do IBAMA na lavratura do auto de infração e fixação da multa, quando realizada em consonância com os parâmetros legais, não podendo o Poder Judiciário imiscuir-se no

critério de discricionariedade do administrador na dosimetria da pena imposta, exceto na hipótese de flagrante ausência de razoabilidade e proporcionalidade (TRF5, 2ª T., PJE 08002913420164058308, Rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, julgado em: 03/07/2018), o que não ocorreu no caso dos autos, visto que a imposição da multa está em perfeita consonância com os ditames legais aplicáveis à espécie. Nesse sentido: TRF5, 2ª T., PJE 0807930-93.2017.4.05.8300, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, julg. em: 06/06/2019.

8. Apelação provida. Improcedência do pedido. Honorários advocatícios fixados em desfavor do apelado em R\$ 2.000,00, nos termos do art. 85, §8º, CPC/2015, com a exigibilidade da cobrança suspensa, por ser o autor beneficiário da justiça gratuita.

Nas razões do recurso especial (fls. 337-348), a parte recorrente sustenta violação dos arts. 6º e 72, § 4º, da Lei n. 9.605/1998, afirmando necessária a observância da gravidade do fato, dos antecedentes e da situação econômica do infrator, com aplicação gradativa e proporcional das sanções, preferindo-se medida menos gravosa, como a conversão da multa em prestação de serviços ambientais.

Sem contrarrazões (fl. 352).

É o relatório.

VOTO

No que diz respeito à da conversão da penalidade pecuniária em prestação de serviços, assim manifestou-se o Tribunal de origem (fl. 271):

Nos termos do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, "a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente", com observância dos parâmetros fixados no art. 6º do mesmo Diploma Legal (a gravidade do fato, os antecedentes do infrator e a sua situação econômica).

Há de se destacar que, quanto à conversão da pena de multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente (art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998), **o entendimento desta Turma Julgadora firmou-se no sentido de que, tratando-se de decisão de mérito administrativo, a análise acerca da conveniência e oportunidade não compete ao Judiciário.** Nesse sentido: TRF5, 2ª T., PJE 0802297-22.2017.4.05.8100, Rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julgado em: 13/12/2018.

Digno de registro, por fim, que se afigura correta e legal a conduta do IBAMA na lavratura do auto de infração e fixação da multa, **quando realizada em consonância com os parâmetros legais, não podendo o Poder Judiciário imiscuir-se no critério de discricionariedade do administrador na dosimetria da pena imposta, exceto na hipótese de flagrante ausência de razoabilidade e proporcionalidade** (TRF5, 2ª T., PJE 08002913420164058308, Rel. Des. Federal Leonardo Carvalho, julgado em: 03/07/2018), **o que não ocorreu no caso dos autos, visto que a imposição da multa está em perfeita consonância com os ditames**

legais aplicáveis à espécie. Nesse sentido: TRF5, 2ª T., PJE 0807930-93.2017.4.05.8300, Rel. Des. Federal Paulo Cordeiro, julg. em: 06/06/2019.

Apelação provida. Improcedência do pedido. Honorários advocatícios fixados em desfavor do apelado em R\$ 2.000,00, nos termos do art. 85, §8º, CPC/2015, com a exigibilidade da cobrança suspensa, por ser o autor beneficiário da justiça gratuita.

Tal orientação encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta Corte, a respeito da discricionariedade da Administração Pública de converter ou não a multa imposta em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CONVERSÃO DA PENA DE MULTA POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DISCRICIONARIEDADE DO IBAMA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISAR O VALOR DA MULTA. SÚMULA 7/STJ. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. Não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no mérito administrativo da decisão administrativa do IBAMA de não substituir a pena de multa por prestação de serviços, quando não estão presentes os requisitos da conversão.

3. A análise quanto à correta aplicação da pena de multa implicaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, circunstância que redundaria na formação de novo juízo acerca dos fatos e das provas. Incidência da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no presente caso.

4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1.995.800/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe 21/10/2024.)

Ressalto que, no julgamento do Tema Repetitivo n. 1159/STJ, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça consignou que "não há hierarquia entre as penalidades administrativas por descumprimento da legislação e de regulamentos ambientais previstas no art. 72 da Lei n. 9.605/1998".

Outrossim, o Tribunal de origem, a partir da análise dos elementos fático-probatórios dos autos, concluiu pela adequação e proporcionalidade da multa aplicada. Desse modo, para rever a conclusão do acórdão recorrido, seria necessário o reexame de provas, providência descabida no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula n. 7 desta Corte Superior.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MANUTENÇÃO EM CATIVEIRO, SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA, DE ESPÉCIES PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, § 1º, IV, E 1.022, II, DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS, NO ACÓRDÃO RECORRIDO. INCONFORMISMO. MULTA. CONVERSÃO EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MELHORIAS AMBIENTAIS. ART. 72, § 4º, DA LEI 9.605/98. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA RAZOABILIDADE NA IMPOSIÇÃO DA MULTA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ELEITA. SÚMULA 7/STJ. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO NA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO NA DOSIMETRIA DA PENA. FALTA DE IMPUGNAÇÃO, NO RECURSO ESPECIAL, DE FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO COMBATIDO, SUFICIENTE PARA A SUA MANUTENÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA PARTE, IMPROVIDO.

[...]

IV. No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem consignou que "a decisão a respeito da penalidade a ser aplicada é afeta ao campo da discricionariedade da Administração", concluindo que, no caso, "se afigura correta e legal a conduta do IBAMA na lavratura dos autos de infração e fixação da multa, quando realizada em consonância com os parâmetros legais, não podendo o Poder Judiciário imiscuir-se no critério de discricionariedade do administrador na dosimetria da pena imposta, exceto na hipótese de flagrante ausência de razoabilidade e proporcionalidade. (...) No caso dos autos, não se verifica ausência de razoabilidade na imposição da multa, visto que está em perfeita consonância com os ditames legais aplicáveis".

V. Nesse contexto, **a modificação do acórdão recorrido pelo STJ - para entender que não houve razoabilidade ou proporcionalidade na aplicação da sanção, bem como para averiguar sobre a possibilidade de, no caso concreto, converter a penalidade de multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, nos termos do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/98, como pretende o recorrente - demandaria o necessário reexame de matéria fática, de forma a atrair a incidência da Súmula 7/STJ, no ponto.** No mesmo sentido, em casos análogos: STJ, REsp 1.773.722/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2019; AgInt no REsp 1.593.069/CE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/10/2019; AgInt no REsp 1.598.747/RS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 03/10/2016.

[...]

VII. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa parte, improvido.

(REsp n. 1.899.946/PB, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 2/2/2021, DJe de 5/2/2021.)

Ante o exposto, NÃO CONHEÇO do recurso especial.

Em atenção ao disposto no art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, majoro os honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor já arbitrado (fl. 271), respeitados os limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo, bem como **eventual concessão da gratuidade de justiça**.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**REsp 2.018.144 / AL
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2022/0244994-0

Número de Origem:

00044179020114058000 44179020114058000

Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : EDUARDO FIRME DOS SANTOS

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
DÍVIDA ATIVA NÃO-TRIBUTÁRIA - MULTAS E DEMAIS SANÇÕES -
AMBIENTAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, decidiu não conhecer do recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 12 de novembro de 2025