



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2225936 - AC (2025/0244138-7)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : VALDIR FERREIRA DE LIMA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA PELO COMETIMENTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. SUBSTITUIÇÃO POR MEDIDAS ALTERNATIVAS. DISCRICIONARIEDADE DO ÓRGÃO AMBIENTAL. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. QUESTÃO DE DIREITO. MULTIPLICIDADE DE CAUSAS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS. CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL DA MATÉRIA. APTIDÃO DO RECURSO SELECIONADO COMO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AFETAÇÃO AO REGIME DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.

1. Controvérsia jurídica submetida ao Superior Tribunal de Justiça: "Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo."
2. Recurso especial selecionado que preenche os requisitos de admissibilidade, permitindo o conhecimento da questão de direito controvertida.
3. Existência de multiplicidade de causas parelhas a espelhar a mesma controvérsia presente nas amostras selecionadas para julgamento paradigmático.
4. Conveniência de se uniformizar, com força vinculante, o entendimento do STJ quanto à matéria, seja pela existência de divergência jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, seja pelo caráter infraconstitucional da controvérsia.
5. Afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração

administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo.” e, igualmente por unanimidade, suspender o processamento de todos os processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, nos quais tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial na segunda instância; ou ainda que tenha sido interposto recurso à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (para os processos em trâmite nos juizados especiais federais); bem como os que estejam em tramitação no STJ, observada a orientação prevista no art.256-L do RISTJ, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 02 de junho de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2225936 - AC (2025/0244138-7)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : VALDIR FERREIRA DE LIMA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA PELO COMETIMENTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. SUBSTITUIÇÃO POR MEDIDAS ALTERNATIVAS. DISCRICIONARIEDADE DO ÓRGÃO AMBIENTAL. CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO. QUESTÃO DE DIREITO. MULTIPLICIDADE DE CAUSAS. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS. CARÁTER INFRACONSTITUCIONAL DA MATÉRIA. APTIDÃO DO RECURSO SELECIONADO COMO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AFETAÇÃO AO REGIME DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS.

1. Controvérsia jurídica submetida ao Superior Tribunal de Justiça: "Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo."
2. Recurso especial selecionado que preenche os requisitos de admissibilidade, permitindo o conhecimento da questão de direito controvertida.
3. Existência de multiplicidade de causas parelhas a espelhar a mesma controvérsia presente nas amostras selecionadas para julgamento paradigmático.
4. Conveniência de se uniformizar, com força vinculante, o entendimento do STJ quanto à matéria, seja pela existência de divergência jurisprudencial no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, seja pelo caráter infraconstitucional da controvérsia.
5. Afetação do recurso especial ao regime dos recursos repetitivos.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim ementado (fls. 138/139):

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÕES SIMULTÂNEAS. AÇÃO ORDINÁRIA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). USO DE FOGO EM ÁREA AGROPASTORIL. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. ATUAÇÃO DO IBAMA EM EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. CONVERSÃO DA PENA DE MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. RECURSO DO IBAMA DESPROVIDO. RECURSO DA PARTE AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MAJORADOS (ART. 85, §§ 8º e 11, CPC).1. Trata-se de ação em que se pretende a anulação da multa que foi imposta ao autuado pelo IBAMA, no valor de R\$15.000,00 (quinze mil reais), posteriormente reduzida para R\$11.250,00 (onze mil e duzentos e cinquenta reais). Subsidiariamente, rogou o autor pela conversão da multa em reflorestamento ou a minoração da sanção pecuniária aplicada.2. Consoante auto de infração, o demandante foi autuado por fazer uso de fogo em 14,8 hectares de área agropastoril, sem autorização do órgão ambiental competente prevista no art. 58 do Decreto n. 6.514/08, que assim previa à época dos fatos:3. Não se demonstra razoável anular pura e simplesmente o auto de infração, pois é inequívoca a infração ambiental cometida. Assim, comprovado que a autuação administrativa se encontra dentro da legalidade, é cabível a aplicação da penalidade por infração a dispositivos legais.4. A conversão da multa em prestação de serviços ambientais levará em conta o grau de lesividade ao meio ambiente. Na hipótese em discussão, como visto, a multa legalmente prevista à época dos fatos era de R\$1.000,00 (mil reais) por hectare, sendo que o recorrente foi autuado por fazer uso de fogo em uma área de 14,8 hectares.5. Embora o § 4º do art. 72 da Lei 9.605/1998 estabeleça tal possibilidade como uma faculdade da Administração, na hipótese dos autos, considerando que o recorrente é beneficiário da justiça gratuita, assistido pela Defensoria Pública da União, sendo que os fatos declinados nos autos indicam sua condição de hipossuficiência, e observando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo que a conversão se mostra mais adequada e eficaz. Precedentes.6. Assim, considerando a hipossuficiência do autuado e a necessidade de preservação do meio ambiente, determino que o IBAMA, em conjunto com órgãos de assistência técnica rural, elabore um plano de recuperação da área degradada, a ser implementado pelo autuado como parte da conversão da multa em prestação de serviços ambientais. 7. Recurso do IBAMA desprovido. Recurso da parte autora parcialmente provido para converter da a pena de multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, a serem definidos pelo IBAMA em conjunto com órgãos de assistência técnica rural.8. A verba honorária, arbitrada no referido julgado em R\$ 975,00 (novecentos e setenta e cinco reais) resta majorada para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos dos §§ 8º e 11 do CPC vigente, a serem suportados pelo IBAMA.

A parte recorrente alega violação dos arts. 70 e 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, ao afirmar que o acórdão de origem teria reconhecido um direito subjetivo à conversão da multa simples em prestação de serviços ambientais, quando a norma apenas prevê faculdade administrativa condicionada e não direito do autuado (fls. 154/159).

Sustenta ofensa aos arts. 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145 e 148 do Decreto 6.514/2008, ao argumento de que a decisão judicial determinou a conversão sem observância do procedimento e dos requisitos formais, como tempestividade do pedido, apresentação de projeto e demonstração de benefício ambiental superior ao

pagamento, além de invadir o mérito administrativo de conveniência e oportunidade reservado à autoridade julgadora (fls. 154/161).

Aponta, ainda, a existência de divergência jurisprudencial indicando os julgados Recurso Especial 1.233.484/RS e Agravo Regimental no Recurso Especial 1.261.699/SC, para sustentar a tese de que a conversão da multa ambiental não constitui direito subjetivo do autuado e que o Judiciário não pode intervir no mérito administrativo da penalidade.

Contrarrazões apresentadas às fls. 163/167.

O recurso não foi admitido (fl. 169/171).

O IBAMA agravou da decisão de admissibilidade e o recurso foi remetido para apreciação do STJ (fls. 173/183)

Neste Tribunal Superior, a Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, em 04/08/2025, converteu o recurso de agravo em recurso especial porque identificou a matéria recursal como passível de repetitividade ou de relevante questão de direito, de grande repercussão social, apta a ser submetida à sistemática de recursos repetitivos. Nesse sentido, determinou a oitiva do Ministério Público Federal (MPF) e das partes para manifestação a respeito da admissibilidade do recurso especial como representativo da controvérsia (fls. 196/197).

Após a oitiva das partes e do Ministério Público Federal, foi determinada a distribuição do processo para a afetação ou não ao regime dos recursos especiais repetitivos (fls. 232/239).

É o relatório.

VOTO

Na origem, cuida-se de ação ordinária, com pedido de anulação do processo administrativo sancionador para extinguir a multa ambiental aplicada.

A Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do STJ selecionou este recurso especial, juntamente com os Agravos em Recursos Especiais n.ºs 2.996.528/RR e 2.996.533/DF, convertidos, respectivamente, nos Recursos Especiais 2.226.575/RR e 2.225.938/DF. como representativo de controvérsia jurídica relevante e atual, passível de afetação ao regime dos recursos repetitivos de que tratam os arts. 1.036 a 1.041 do CPC.

A questão de direito controvertida foi sintetizada na seguinte proposição:

"Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo."

O recurso especial no qual assentada a controvérsia preenche os requisitos gerais de admissibilidade. No tocante aos específicos, destaco que houve apontamento pelo recorrente dos dispositivos legais pretensamente violados, bem como adequado prequestionamento da matéria, além de exposição de fundamentação adequada para a exata compreensão da questão de direito submetida ao Tribunal. Não há óbices, portanto, ao conhecimento do recurso.

No tocante à afetação da questão ao regime dos recursos repetitivos, transparece a sua pertinência sem maiores digressões. Há, com efeito, multiplicidade de casos parelhos, tendo a Comissão Gestora de Precedentes acusado a existência de pelo menos 6 acórdãos e diversas decisões monocráticas a respeito da matéria das Turmas de Direito Público do STJ.

No mérito, trata-se de controvérsia de natureza eminentemente jurídica, tal como se extrai da delimitação da questão controvertida, sendo que esse tema tem sido submetido ao Superior Tribunal de Justiça em inúmeros julgados.

Vale destacar, ainda, o enorme potencial de repetibilidade da presente controvérsia, tal qual se afere às fls. 232/239 a partir de manifestação do Ministério Público Federal.

Há, também, conveniência em se uniformizar com força vinculante o entendimento do STJ quanto à matéria, pela existência de divergência jurisprudencial nos Tribunais Regionais Federais sobre o tema em exame.

Do mesmo modo, no recurso especial interposto a matéria foi debatida com adequada profundidade e consistência, restando, assim, atendido o requisito da amplitude da argumentação e da discussão acerca da questão submetida a julgamento, em atenção ao art. 256, § 1º, III do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (*"a divergência, se existente, entre órgãos julgadores do Tribunal de origem, caso em que deverá ser observada a representação de todas as teses em confronto"*).

A importância da afetação do tema ao regime dos recursos especiais repetitivos também decorre do caráter infraconstitucional da controvérsia, pois conforme se identifica nos autos, o cerne da questão controvertida recai sobre a interpretação de dispositivos legais do Código de Processo Civil e da Lei 10.260/2001.

Portanto, a decisão vinculante que o STJ venha a produzir sobre o tema tende a pacificar definitivamente a questão jurídica *sub judice*.

Considerando que a Recorrente se insurge contra a conversão da multa em penas alternativas pelo judiciário, sob a alegação de usurpação de competência, entendo que o enunciado sugerido pela Comissão Gestora de Precedentes na delimitação da tese deve ser alterado para que se consigne a eventual exclusividade do órgão ambiental na aplicação das medidas alternativas, para maior aderência à matéria efetivamente discutida nos recursos especiais.

É proposto, assim, o seguinte enunciado:

"Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo."

Ante o exposto, voto pela afetação do presente recurso especial ao regime dos recursos repetitivos (arts. 1.036/1.041 do CPC).

Determina-se, para tanto, a adoção das seguintes providências:

a) Delimitação da controvérsia:

"Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo."

b) a suspensão do processamento de todos os processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, nos quais tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial na segunda instância; ou ainda que tenha sido interposto recurso à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (para os processos em trâmite nos juizados especiais federais); bem como os que estejam em tramitação no STJ, observada a orientação prevista no art. 256-L do RISTJ;

c) comunicação aos Ministros da Primeira Seção do STJ e aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais e à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência, com cópia do acórdão de afetação;

d) Intimem-se as partes para ciência da presente afetação, bem como para, querendo, apresentarem memoriais, no prazo de 15 dias;

e) Após, vista ao Ministério Público Federal para manifestação em 15 dias, nos termos do art. 1.038, III, § 1º, do CPC e art. 256-M, *caput*, do RISTJ.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2025/0244138-7 PROCESSO ELETRÔNICO ProAfR no
REsp 2.225.936 / AC

Números Origem: 00035847220164013000 35847220164013000

Sessão Virtual de 27/05/2026 a 02/06/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : VALDIR FERREIRA DE LIMA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Definir se a substituição da pena de multa aplicada pelo cometimento de infração administrativa ambiental, por medidas alternativas, se encontra no exclusivo âmbito da discricionariedade do órgão ambiental, cabendo ao Poder Judiciário exercer tão somente o controle de legalidade desse ato administrativo.” e, igualmente por unanimidade, suspendeu o processamento de todos os processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, nos quais tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial na segunda instância; ou ainda que tenha sido interposto recurso à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência (para os processos em trâmite nos juizados especiais federais); bem como os que estejam em tramitação no STJ, observada a orientação prevista no art.256-L do RISTJ, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.