



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2226575 - RR (2025/0268897-0)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : JOSE FERREIRA HONORATO
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 2226575 - RR (2025/0268897-0)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : JOSE FERREIRA HONORATO
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. 209/210):

AMBIENTAL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA IMPOSTA. ADEQUADA AO CASO. CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS EM FAVOR DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. POSSIBILIDADE. TEMA 1002 DO STF.

1. Na hipótese, não se demonstra razoável anular pura e simplesmente a multa imposta, pois é inequívoco que a conduta praticada pelo apelado é passível de sanção administrativa. Todavia, a razoabilidade da aplicação de sanção administrativa deve ser pautada de acordo com os padrões normais de aceitabilidade, perquirindo-se acerca da intensidade do dolo, a conduta praticada, a consciência da ilicitude do fato e a gravidade da lesão.

2. A apelante é pessoa hipossuficiente financeiramente, com pouca instrução e que sobrevive da pequena propriedade rural, conforme comprovado nos documentos acostados aos autos. Não possui patrimônio relevante, tendo, inclusive, procurado a DPU para ajuizar a presente ação, sendo evidente sua - precária condição financeira e a desproporcionalidade da aplicação da penalidade em tela.

3. A instrução normativa nº 10/2012 do IBAMA, prevê em seus artigos 21 e 23 as circunstâncias atenuantes que podem incidir na revisão das multas impostas.

4. A aplicação da multa deve ter em conta a situação fática e os critérios estabelecidos por lei (art. 6º da Lei n. 9.605/98), bem como observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o que compreende o controle dos atos perante o Judiciário.

5. Adequação da penalidade de multa que foi minorada. Preservação de princípios que, por não possuírem caráter absoluto, devem ser ponderados diante da situação concreta. (AC 0041837-62.2013.4.01.3800 / MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL KASSIO NUNES MARQUES, SEXTA TURMA, e-DJF1 de 08/09/2017)

6. O entendimento que tem prevalecido nesta Quinta Turma é de que se mostra plenamente razoável a conversão da multa em prestação de serviços de preservação, melhoria e reparação da qualidade do meio ambiente. Se afigura antipedagógica a penalidade imposta pela autarquia, haja vista impedir que o autuado satisfaça a obrigação, porém, na forma de prestação alternativa prevista em lei.

7. É cabível o pagamento de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública da União. O Plenário do Superior Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema 1.002 do Recurso Extraordinário RE 1.140.005 RG/RJ fixou a seguinte tese com repercussão geral: i) “É devido o pagamento de honorários sucumbenciais à Defensoria Pública, quando representa parte vencedora em demanda ajuizada contra qualquer ente público, inclusive aquele que integra”; ii) O valor recebido a título de honorários sucumbenciais deve ser destinado, exclusivamente, ao aparelhamento das Defensorias Públicas, vedado o seu rateio entre os membros da instituição.” (Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 06/07/2023).

8. Apelação do IBAMA desprovida e apelação da parte autora provida integralmente.

9. Afastada a sucumbência recíproca, honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor de causa em favor da DPU, considerando o trabalho realizado pelo durante o curso processual e o tempo exigido para o seu serviço, inclusive em grau recursal, nos termos do art. 85, § 2º, do CPC.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 243/248).

A parte recorrente alega violação dos arts. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) e 489, § 1º, inciso IV, do CPC, pois entende que o acórdão não enfrentou questões relevantes deduzidas nas razões de apelação e nos embargos de declaração, notadamente sobre a natureza discricionária da conversão da multa e o procedimento legal aplicável (fls. 259/270). Sustenta que houve negativa de prestação jurisdicional por omissão no exame da aplicação do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998 e dos arts. 139 e 145 do Decreto 6.514/2008 ao caso concreto, apesar da provocação específica em embargos de declaração (fls. 261/266).

Sustenta ofensa ao art. 11 do CPC, ao argumento de que a decisão não apresentou fundamentação adequada quanto às teses jurídicas articuladas, limitando-se à reprodução de fundamentos sem responder aos argumentos capazes de infirmar a conclusão adotada (fl. 265).

Aduz violação do art. 72, § 4º, da Lei 9.605/1998, alegando que a conversão da multa simples em prestação de serviços ambientais configura faculdade administrativa e não direito subjetivo do autuado, inserida no juízo discricionário da autoridade ambiental, que não pode ser substituído pelo Poder Judiciário (fls. 261/266).

Aponta que a decisão judicial usurpou a competência administrativa ao impor a conversão, desconsiderando o caráter discricionário da decisão motivada e o julgamento conjunto do auto de infração e do pedido de conversão, com avaliação de peculiaridades, antecedentes e efeito dissuasório (fls. 261/268).

Por fim, pede a reforma do acórdão porque os arts. 141, 142, 143, 144 e 148 do Decreto 6.514/2008, trazem as balizas procedimentais para a conversão da pena, as quais não foram respeitadas pelo tribunal de origem. São elas: tempestividade do requerimento na fase administrativa, vedação de conversão para reparação do próprio dano, critérios materiais de custo e descontos, exigência de apresentação de projeto com possibilidade de ajustes sob pena de indeferimento e observância das demais disposições da seção (fls. 267/270).

Contrarrazões apresentadas às fls. 272/276.

O recurso não foi admitido (fl. 325).

O IBAMA agravou da decisão de admissibilidade e o recurso foi remetido para apreciação do STJ (fls. 282/294)

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 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. 301/302).

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. 339/345).

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 2.979.731/AC e 2.996.533/DF, convertidos, respectivamente, nos Recursos Especiais 2.225.936/AC 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 está 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 semelhantes, 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 339/345.

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: 2025/0268897-0

ProAfR no
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.226.575 / RR

Número Origem: 10007079720174014200

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 ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida
Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções - Ambiental

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : JOSE FERREIRA HONORATO
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.

C54265551-41131-443@

2025/0268897-0 - REsp 2226575 Petição : 2026/001J337-2 (ProAfR)