



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1984746 - AL (2022/0033414-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : QUITERIA DA SILVA
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO AMBIENTAL. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA SEM PRÉVIA IMPOSIÇÃO DA PENALIDADE DE ADVERTÊNCIA. VALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – 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.

III – O aspecto decisivo eleito pela lei para balizar a cominação das sanções administrativas por infrações ambientais foi, aprioristicamente, a gravidade do fato.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **A validade das multas administrativas por infração ambiental, previstas na Lei n. 9.605/1998, independe da prévia aplicação da penalidade de advertência.**

V – Recurso especial do particular conhecido em parte e desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica, no tema 1159:

"A validade das multas administrativas por infração ambiental, previstas na Lei n. 9.605/1998, independe da prévia aplicação da penalidade de advertência.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 13 de setembro de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.984.746 - AL (2022/0033414-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : QUITERIA DA SILVA

E

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

RELATÓRIO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Trata-se de recurso especial interposto por **QUITÉRIA DA SILVA** contra acórdão prolatado pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por unanimidade, no julgamento de apelações e remessa necessária, assim ementado (fls. 157/158e):

ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. PESCAR COM APETRECHOS PROIBIDOS. MULTA SIMPLES. CONVERSÃO DA MULTA EM PENA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRESERVAÇÃO, MELHORIA E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. REJEIÇÃO. REDUÇÃO DA MULTA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APELAÇÕES E REMESSA NECESSÁRIA PROVIDAS EM PARTE.

1. Trata-se de apelações interpostas pelo particular e pelo IBAMA, em face da sentença do Juízo da 4ª Vara Federal/AL, que, em ação anulatória de multa ambiental, julgou procedente o pedido, convertendo a penalidade de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente. O IBAMA, em seu Apelo, pede reforma da sentença, sustentando que é ato discricionário da autoridade administrativa converter a pena de multa em prestação de serviços. A Defensoria Pública da União, que faz a defesa em juízo do particular, pede a reforma da sentença, para que o IBAMA seja condenado em honorários advocatícios sucumbenciais.

2. Ao particular foi imputada a conduta de pescar caranguejo uçá no período da andata, o que se amolda à infração administrativa ambiental prevista no art. 35, inciso I, do Decreto 6.514/2008, com base legal no art. 70 c/c art. 34, ambos da Lei 9.605/1998.

3. A aplicação da multa prevista na Lei 9.605/98 não pressupõe aplicação anterior de penalidade de advertência. Nesse sentido: STJ, REsp 1426132/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, 26/05/2015, DJe 18/11/2015; AgInt no AREsp

938.032/MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, 2ª Turma, 06/12/2016, DJe 15/12/2016.

4. A conversão de multa simples em prestação de serviços está prevista na Lei 9.605/1998, mas é ato discricionário da autoridade administrativa, não cabendo ao judiciário se imiscuir quanto à escolha da espécie da sanção aplicável. Precedente: TRF5, Processo 08103598920194058000, Apelação Cível, Desembargador Federal Francisco Roberto Machado, 1ª Turma, 14/04/2021.

5. Por outro lado, quanto ao valor da multa, deve ser atendida a gradação prevista na Lei 9.605/1998. Considerando que o Apelante é pescador, com renda baixa, tanto que é defendido pela Defensoria Pública da União, o valor estabelecido pela autoridade administrativa, na ordem de cinco vezes o salário mínimo, revela-se desproporcional e sem razoabilidade, especialmente tendo em conta que não foram relatadas maiores consequências do ato, tampouco registrada reincidência do infrator. Razoável e proporcional o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), bem próximo ao valor de um salário mínimo, o que está em sintonia com os valores validados nos precedentes deste TRF: a) Processo 08025077520194058400, Apelação Cível, Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno, 3ª Turma, 01/07/2021; b) Processo 08099874320194058000, Apelação Cível, Desembargador Federal Francisco Roberto Machado, 1ª Turma, 17/12/2020).

6. Possível a condenação de sucumbente em honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública da União, os quais, quando devidos, são destinados ao fundo gerido pela Instituição e não ao Defensor Público, em particular, nos termos do art. 134, §§ 2º e 3º, da CF/1988 c/c art. 4º, XXI, da LC nº 80/1994.

7. Apelações e Remessa Necessária providas em parte. Sentença reformada, para restabelecer a pena de multa, fixando-a no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) e condenando o IBAMA ao pagamento de honorários advocatícios à DPU em 10% sobre o proveito econômico do autor.

Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se ofensa aos dispositivos a seguir relacionados, alegando-se, em síntese:

- Arts. 6º e 72 da Lei n. 9.605/1998 – "[...] não restam dúvidas que no quantum da sanção deve ser levada em consideração não apenas a condição financeira do agente, mas também a gravidade do fato e os antecedentes do infrator, o que certamente deveria acarretar a aplicação da advertência. *In casu*, há uma gradação não aplicada – a advertência – que seria a elementar medida a ser tomada de acordo com o escalonamento das penalidades e que não foi exercida de acordo com as

premissas da lei e do decreto acima descritos. [...] Destarte, a principiologia do Direito ambiental é a reparação *in natura*, devendo prevalecer sobre a indenização em dinheiro, que tem caráter subsidiário. Desse modo, nada mais incoerente e desproporcional do que negar a conversão da multa em advertência, ainda mais quando resta nítido que o agente não possui meios suficientes a adimplir com a penalidade imposta" (fl. 175e).

Com contrarrazões (fls. 197/204e), o recurso foi admitido (fl. 206e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo não conhecimento do recurso especial, por entender aplicável o óbice do verbete sumular n. 83/STJ (fls. 230/234e).

Preenchidos os pressupostos formais e materiais de admissibilidade, propus a submissão do presente recurso, juntamente com o REsp n. 1.993.783/PA, a julgamento pela sistemática repetitiva, tendo sido acolhida a proposta pela Seção, por unanimidade, com determinação para suspender a tramitação dos REsps e AREsps em segundo grau de jurisdição e/ou no Superior Tribunal de Justiça, adotando-se, neste último caso, a providência prevista no art. 256-L do RISTJ (fls. 252/259e).

Expedidas as comunicações e intimações pertinentes (fls. 261/264e), deu-se nova vista ao Ministério Público Federal, que se manifestou pelo desprovimento do recurso e pela fixação da seguinte tese repetitiva: "Para a aplicação válida de multas administrativas ambientais, previstas na Lei n. 9.605/1998, não há obrigatoriedade da imposição prévia da pena de advertência" (fls. 266/274e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.984.746 - AL (2022/0033414-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : QUITERIA DA SILVA

E

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO AMBIENTAL. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS. APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA SEM PRÉVIA IMPOSIÇÃO DA PENALIDADE DE ADVERTÊNCIA. VALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – 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.

III – O aspecto decisivo eleito pela lei para balizar a cominação das sanções administrativas por infrações ambientais foi, aprioristicamente, a gravidade do fato.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **A validade das multas administrativas por infração ambiental, previstas na Lei n. 9.605/1998, independe da prévia aplicação da penalidade de advertência.**

V – Recurso especial do particular conhecido em parte e desprovido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.984.746 - AL (2022/0033414-7)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : QUITERIA DA SILVA

E

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

VOTO

**A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA
HELENA COSTA (Relatora):**

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, a presença dos requisitos formais e materiais de admissibilidade foi oportunamente reconhecida quando da afetação do recurso (fl. 255e).

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de ação anulatória na qual a parte autora busca anular auto de infração ambiental, sob o argumento de que a multa que lhe fora imposta pelo IBAMA/AL, em virtude de pesca proibida, deveria ter sido precedida pela penalidade de advertência ou convertida em prestação de serviços em prol do meio ambiente (fls. 98/113e).

A sentença julgou procedente o pedido para converter multa em "prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente" (fls. 40/43e).

Em segundo grau de jurisdição, deu-se parcial provimento à apelação da autarquia ambiental para restabelecer a pena pecuniária, porquanto "a aplicação da multa prevista na Lei n. 9.605/98 não pressupõe aplicação anterior de penalidade de advertência", tendo sido reduzido, todavia, o valor arbitrado pela autoridade administrativa (fls. 153/156e).

A questão ora debatida, portanto, diz com a (in)validade da imposição de multa por infração ambiental sem a antecedente aplicação da pena de advertência.

II. Moldura normativa

A Lei n. 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabelece:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

[...]

Art. 6º. Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

[...]

Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

Superior Tribunal de Justiça

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - (VETADO)

XI - restritiva de direitos.

§ 1º. Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º. A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor, ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º. A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.

[...]

§ 5º. A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo. (destaquei)

Já o Decreto regulamentador n. 6.514/2008, por sua vez, prescreve:

Art. 5º. A sanção de advertência poderá ser aplicada, mediante a lavratura de auto de infração, para as infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente, garantidos a ampla defesa e o contraditório.

§ 1º. Consideram-se infrações administrativas de menor lesividade ao meio ambiente aquelas em que a multa consolidada não ultrapasse o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) ou, na hipótese de multa por unidade de medida, não exceda o valor referido. (Redação dada pelo Decreto n. 11.080/2022)

§ 2º. Sem prejuízo do disposto no caput, caso o agente autuante constate a existência de irregularidades a serem sanadas, lavrará o auto de infração com a indicação da respectiva sanção de

advertência, ocasião em que estabelecerá prazo para que o infrator sane tais irregularidades.

[...]

§ 4º. Caso o autuado, por negligência ou dolo, deixe de sanar as irregularidades, o agente autuante certificará o ocorrido e aplicará a sanção de multa relativa à infração praticada, independentemente da advertência.

Art. 6º. A sanção de advertência não excluirá a aplicação de outras sanções. (destaquei)

Visto o regramento legal que embala a controvérsia, trago, em seguida, breve abordagem doutrinária acerca dos temas correlatos.

III. Lineamentos doutrinários

Núcleo principal da proteção ambiental, o art. 225, *caput* da Constituição da República assegura a todos o "meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

O constituinte de 1988, doutrina o Ministro Herman Benjamin, abraçou, como dogmática ambiental, uma "concepção juridicamente autônoma do meio ambiente", é dizer, distanciou-se de modelos anteriores ao admitir, dentre outros aspectos, que:

- o todo e os seus elementos são apreciados e juridicamente valorizados em uma perspectiva relacional ou sistêmica, que vai além da apreensão atomizada e da realidade material individual desses mesmos elementos (ar, água, solo, florestas, etc.);

- a valorização do meio ambiente se faz com fundamentos éticos explícitos e implícitos, uma combinação de argumentos antropocêntricos mitigados (= a solidariedade intergeracional, vazada na preocupação com as gerações futuras), biocêntricos e até ecocêntricos [...];

[...]

- a tutela ambiental deve ser viabilizada por instrumental próprio de implementação, igualmente constitucionalizado, como a ação civil pública, a ação popular, as sanções administrativas e penais e a responsabilidade civil pelo dano ambiental, o que nega aos direitos

e às obrigações abstratamente assegurados a má sorte de ficar ao sabor do acaso e da boa vontade do legislador ordinário.

(Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In "Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. Organizadores: J. J. Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. São Paulo: Saraiva, 2007. pp. 84-85 - destaquei)

Com efeito, o *poder de polícia ambiental* atua como instrumento de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, permitindo a adoção de medidas essencialmente preventivas, tais como a advertência e a exigência de licenças e autorizações para o exercício de atividades potencialmente lesivas à biodiversidade, bem como a atuação repressiva, a exemplo da aplicação de multas e interdições.

Dito isso, assinale-se que a penalidade de *advertência* reveste caráter fundamentalmente educativo, sendo pouco empregada, "seja porque tem se mostrado ineficaz para sua função preventiva e pedagógica, uma vez que os infratores geralmente modificam a conduta após a aplicação de penalidades mais gravosas, seja ainda porque falece-lhe o rigor e a robustez que a proteção ambiental exige" (FURLAN, Anderson. FRACALOSSI, William. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 377).

Por outro lado, a pena pecuniária de *multa*, conforme destaca Édis Milaré, é penalidade cuja aplicação se condiciona, aprioristicamente, à gravidade da infração verificada, vale dizer, não se sujeita à imposição prévia da sanção mais branda de advertência, *in verbis*:

A interpretação literal do sobredito art. 72, § 2º, da Lei 9.605/1988, sem considerar o disposto no seu art. 6º, tem levado ao equivocado entendimento de que, em toda e qualquer infração, a advertência deveria sempre preceder a aplicação de penalidades mais graves, e, ainda, que jamais seria aplicada isoladamente.

De fato, equivocado esse entendimento, pois os arts. 6º da Lei n. 9.605/1998 e 4º do Decreto 6.514/2008 deixam muito claro que a aplicação de qualquer penalidade há de considerar a gravidade do fato e os antecedentes do infrator. Por esse motivo, conforme as características do caso, nada impede que a autoridade aplique

diretamente a multa ou outra sanção que entender cabível, independentemente da incidência de uma advertência anterior. [...]

(Direito do Ambiente. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 360 - destaquei)

Anote-se que, sob a égide do anterior Decreto n. 3.179/1999, os autuados defendiam a obrigatoriedade de se observar uma progressão gradativa nas sanções, na qual a multa deveria ser sempre precedida de advertência, mas "evidentemente que esse entendimento nunca progrediu, pois o que determina a penalidade aplicável é o *tipo* e a *gravidade* da transgressão cometida, isto é, a aplicação de multa simples ou de embargo de atividade não precisa ser, necessariamente, precedida pela advertência" (TRENNENPOHL, Curt. TRENNENPOHL, Terence. TRENNENPOHL, Natascha. *Infrações Ambientais - Comentários ao Decreto 6.514/2008*. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 104 - destaquei).

Oportuno registrar ainda que a adequada exegese do vocábulo "advertido", constante do transcrito art. 72, § 3º, I, da Lei n. 9.605/1998, nada diz com a pena de advertência por infração ambiental, conforme explana Maria Luiza Machado Granziera:

Há que se fazer alguns esclarecimentos acerca desses dispositivos legais. As infrações que dão causa à multa simples consistem, primeiramente, no fato de o poluidor não regularizar uma situação de ilícito anteriormente verificada pelo agente do órgão ou entidade de controle ambiental e por ele notificada. O termo advertido, adotado pela lei, refere-se a essa notificação e nada tem a ver com a categoria de infração denominada advertência. Dessa forma, ressaltando a inexistência de uma hierarquia entre as infrações, a aplicação da multa independe de advertência anterior.

(Direito Ambiental. 5ª ed. São Paulo: Foco, 2019, p. 658 - destaques do original)

Delineados alguns referenciais teóricos, prossigo com a análise da questão afetada.

IV. Validade da imposição da pena de multa por infração ambiental sem a prévia aplicação da penalidade de advertência

O território brasileiro abriga, notoriamente, uma das maiores

riquezas ecológicas e de biodiversidade mundiais, patrimônio esse cuja preservação requer o concurso permanente da sociedade e do Estado em vigilância e ações.

Assim, sem descuidar do desenvolvimento socioeconômico, é essencial incorporar, na tomada de decisões, a perspectiva da *máxima* proteção ao meio ambiente, o que implica interpretar sistemática, teleológica e axiologicamente as normas ambientais.

Considerando tal contexto, a Lei n. 9.605/1998 não estabeleceu nenhuma ordem hierárquica entre as penalidades administrativas por descumprimento da legislação ambiental, arroladas no seu art. 72.

Noutro giro, não há previsão legal expressa condicionando a validade da aplicação da pena de multa ao infrator ambiental à prévia imposição da penalidade de advertência.

Isso porque o aspecto decisivo eleito pela apontada lei para balizar a cominação das sanções administrativas por infrações ambientais foi, *a priori*, a gravidade do fato, aferida pela autoridade competente, à vista da situação fática.

Essa opção se revela claramente consentânea com a *efetividade* da tutela administrativa ambiental, sobretudo porque à advertência se reservou o papel de sancionar – ou de conceder ao autuado certo prazo para corrigir a desconformidade –, tão somente, as transgressões administrativas "de *menor lesividade* ao meio ambiente" (art. 5º, § 2º, do Decreto n. 6.514/2008 - destaquei).

Por conseguinte, nos casos em que a infração ambiental possa causar graves – ou irreversíveis – danos ecológicos, isto é, "quando se trata de irregularidades *insanáveis*, não há sentido em conferir-se tal prazo ao infrator (*nem a lei assim expressamente determina*)" (DINO, Flávio. NETO, Nicolao Dino. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 455 - destaquei).

Aliás, é sintomático que o legislador, nos casos em que entenda *necessário* estabelecer gradações entre hipóteses legais, o faça de modo explícito, empregando locuções inequívocas, tais como "sucessivamente" ou "na seguinte ordem" – e.g., arts. 1.797 e 1.829 do Código Civil (ordem de administração da herança e da sucessão legítima); 11 da Lei de Execuções Fiscais (hierarquia na penhora); 83 da Lei de Falências (preferência de créditos).

Some-se a isso o fato de a aplicação direta da multa nos casos mais graves de degradação incentivar o cumprimento voluntário das leis e regulamentos ambientais, porquanto a punição financeira se mostra mais eficaz para desencorajar a prática de novas ações por potenciais infratores.

Nesse cenário, portanto, verifica-se a ausência de fundamento que ampare a pretensão de se exigir, como condição de validade da multa ambiental imposta por ilícito administrativo, a aplicação antecedente da penalidade de advertência.

V. Panorama jurisprudencial

Consigne-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal tem atribuído à presente controvérsia natureza infraconstitucional (cf. ARE n. 1.422.567/PR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 28.02.2023; ARE n. 1.342.486/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20.09.2021; ARE n. 1.007.769/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 1º.12.2016).

Já no âmbito deste Superior Tribunal, a matéria foi julgada colegiadamente, de forma inaugural, em 2015, quando a 1ª Turma assentou a *prescindibilidade* da imposição prévia da penalidade de advertência como condição para se aplicar a pena de multa por infração ambiental (1ª T., REsp n. 1.318.051/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 17.03.2015, DJe 12.05.2015).

Isso porque, consigna o voto condutor do apontado precedente, "a imposição de penalidade deve observar, *primeiramente*, a *gravidade do fato* e, posteriormente, os antecedentes do infrator e a sua

situação econômica; esses são os critérios norteadores do tipo de penalidade a ser imposta" (destaquei).

Desde então, as Turmas que integram esta 1ª Seção têm entendido *uniformemente* em tal sentido, como o demonstram os precedentes a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. MANTER EM CATIVEIRO ESPÉCIES DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE BRASILEIRA SEM AUTORIZAÇÃO DO IBAMA. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 72 DA LEI 9.605/1998. INEXISTÊNCIA DE GRADAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. CABIMENTO. PROPORCIONALIDADE. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

1. *Hipótese em que o Tribunal local entendeu não ter sido atendido o suposto requisito de gradação das penalidades, motivo pelo qual afastou a multa prevista no art. 72 da Lei 9.605/1998 aplicada ao ora recorrido por infração administrativa por manter em cativeiro espécies de passeriformes da fauna silvestre brasileira sem autorização do Ibama.*

2. *Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada.*

3. *Não procede a alegação de que a imposição da multa depende de advertência prévia. Por outro lado, realmente procede a afirmação de que o quantum da multa não seria razoável, ante a inequívoca desproporção entre o seu valor e a situação econômica do infrator, o que ocasionou afronta ao disposto no art. 6º da Lei 9.605/1998.*

4. *Recurso Especial parcialmente provido para determinar o retorno dos autos à origem a fim de que Tribunal a quo fixe o valor da multa em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a serem aferidos nas circunstâncias do caso concreto.*

(REsp n. 1.426.132/MG, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe de 18/11/2015 - destaquei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO ANULATÓRIA. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. PESCA IRREGULAR. ERRO DE PROIBIÇÃO. ADVERTÊNCIA. CONVERSÃO POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. MÉRITO ADMINISTRATIVO. VALOR DA MULTA. REDUÇÃO. ALEGADA VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO VERIFICADA. INEXISTÊNCIA DE GRADAÇÃO DE PENALIDADES. MULTA. CABIMENTO. CIRCUNSTÂNCIAS

DO CASO CONCRETO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO E SUFICIENTE UTILIZADO NÃO FOI REBATIDO NO APELO NOBRE. INCIDÊNCIA DA SÚMULAS N. 283 E 284 DO STF.

[...]

V - O entendimento prestigiado pela Corte Regional a quo encontra-se em perfeita sintonia com a jurisprudência do STJ, segundo a qual, o art. 72 da Lei n. 9.605/1998 prevê as diferentes modalidades de sanções aplicáveis como resposta à infração ambiental, sem, contudo, estabelecer a obrigatoriedade da observância de qualquer sequência dessas modalidades no momento de sua cominação. A propósito, confirmam-se: REsp 1.710.683/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/5/2018; AgInt no AREsp 1.141.100/PE, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 19/10/2017 e AgRg no REsp 1.500.062/MT, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 12/5/2016.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.948.085/PE, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2021, DJe de 07/10/2021 - destaquei)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. ADVERTÊNCIA PRÉVIA. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 7/STJ. NÃO INCIDÊNCIA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que não se exige advertência previamente à lavratura de auto de infração ambiental e à aplicação das multas administrativas previstas na Lei n. 9.605/98.

2. O acolhimento da insurgência do Ibama não encontrou óbice na Súmula 7/STJ, porquanto a questão da ausência de advertência prévia como causa de nulidade da autuação é tema objetivamente examinado pelo acórdão recorrido.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.812.915/MG, Relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2021, DJe de 20/05/2021 - destaquei)

Na mesma linha, os seguintes acórdãos: 1ª T., AgRg no REsp n. 1.500.062/MT, de minha relatoria, j. 26.04.2016, DJe 12.05.2016; 2ª T., REsp n. 1.263.952/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 1º.03.2016, DJe 30.10.2019; 2ª T., AgInt no AREsp n. 938.032/MG, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 06.12.2016, DJe 15.12.2016; 2ª T., REsp n. 1.795.788/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 06.08.2019, DJe 28.11.2019; 2ª T., AgInt no REsp n. 1.813.755/CE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 21.11.2019,

DJe 27.11.2019.

VI. Proposição da tese a ser firmada e afastamento da modulação de efeitos

Diante do exposto, propõe-se a fixação da seguinte tese para efeito dos arts. 1.036 do CPC/2015 e 256-Q do RISTJ: **A validade das multas administrativas por infração ambiental, previstas na Lei n. 9.605/1998, independe da prévia aplicação da penalidade de advertência.**

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

VII. Solução do caso concreto (recurso especial do particular)

Na espécie, o acórdão recorrido reformou a sentença para restabelecer a pena de multa, uma vez que tal sanção "não pressupõe aplicação anterior de penalidade de advertência" (fl. 154e).

A parte recorrente, por sua vez, defende a existência de uma gradação entre as penalidades, não observada *in casu*, bem como a necessidade de se converter a pena de multa em prestação de serviços em benefício do meio ambiente (fls. 175e e 177/178e).

Desse modo, verifica-se que a fundamentação adotada pelo Tribunal de origem está em sintonia com a tese ora proposta.

Outrossim, aferir eventual viabilidade da conversão da multa em prestação alternativa é medida que requer nova incursão no conjunto fático-probatório dos autos, providência incompatível com a via especial, em razão do óbice do enunciado sumular n. 07/STJ (cf. 1ª T., AgInt no REsp n. 1.598.747/RS, de minha relatoria, j. 20.09.2016, DJe 03.10.2016; 2ª T., AgInt no AREsp n. 1.816.611/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.09.2021, DJe 10.12.2021).

Assim, nos termos do art. 255, § 5º, do RISTJ, impõe-se a

manutenção do acórdão recorrido.

Por fim, no que tange aos honorários advocatícios, da conjugação dos Enunciados Administrativos ns. 3 e 7, editados em 09.03.2016 pelo Plenário desta Corte, depreende-se que as novas regras relativas ao tema, previstas no art. 85 do Código de Processo Civil de 2015, serão aplicadas apenas aos recursos sujeitos à novel legislação, tanto nas hipóteses em que o novo julgamento da lide gerar a necessidade de fixação ou modificação dos ônus da sucumbência anteriormente distribuídos quanto em relação aos honorários recursais (§ 11).

Ademais, vislumbrando o nítido propósito de desestimular a interposição de recurso infundado pela parte vencida, entendo que a fixação de honorários recursais em favor do patrono da parte recorrida está adstrita às hipóteses de não conhecimento ou de improvimento do recurso.

Quanto ao momento em que deva ocorrer o arbitramento dos honorários recursais (art. 85, § 11, do CPC/2015), afigura-se-me acertado o entendimento segundo o qual incidem apenas quando esta Corte julga, pela vez primeira, o recurso, sujeito ao Código de Processo Civil de 2015, que inaugure o grau recursal, revelando-se indevida sua fixação em agravo interno e embargos de declaração.

Registre-se que a possibilidade de fixação de honorários recursais está condicionada à existência de imposição de verba honorária pelas instâncias ordinárias, revelando-se vedada aquela quando esta não houver sido imposta.

Dessarte, nos termos do art. 85, §§ 2º e 11, de rigor a majoração dos honorários anteriormente fixados de 10% (fl. 156e) para 12% (doze por cento).

Posto isso, **CONHEÇO EM PARTE** do recurso e **NEGO-LHE PROVIMENTO**, majorando os honorários advocatícios, nos termos expostos.

Publicado o acórdão, determino a comunicação à

Superior Tribunal de Justiça

Presidência do Superior Tribunal de Justiça, aos Ministros da Primeira Seção, bem como aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2022/0033414-7

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.984.746 / AL

Número Origem: 08056259520194058000

PAUTA: 13/09/2023

JULGADO: 13/09/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : QUITERIA DA SILVA

ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

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

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Anulação de multa ambiental

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. FELIPE BELTRAO FALLOT, pela parte RECORRIDA: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA.

CERTIDÃO

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

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica, no tema 1159:

"A validade das multas administrativas por infração ambiental, previstas na Lei n. 9.605/1998, independe da prévia aplicação da penalidade de advertência."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.