



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



Blog

INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS E SUAS REPERCUSSÕES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Data Setembro de 2026

Autores Sidney Bittencourt

INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS E SUAS REPERCUSSÕES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

SIDNEY BITTENCOURT

Mestre em Direito pela UGF/RJ, com aperfeiçoamento em Gestão Pública pelo ISCTE/Portugal, é consultor, professor, parecerista e conferencista. Administrativista, com inúmeras obras lançadas sobre licitações e contratos públicos, é também pioneiro no lançamento de obra sobre crimes e infrações ambientais e no estudo da tutela administrativa ambiental, sendo autor de um dos primeiros trabalhos a analisar, de forma integrada e aprofundada, a responsabilidade penal e as infrações administrativas ambientais no Brasil. Está lançando, pela Editora Processo, a 5ª edição do pioneiro livro Comentários à Lei de Crimes Ambientais (no prelo), em versão totalmente atualizada, ampliada e reformulada. Home: www.sidneybittencourt.com.br

1. INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS: CONCEITO, NATUREZA E REGIME SANCIONADOR

O art. 70 da Lei de Crimes Ambientais - LCA (Lei nº 9.605/1998) adentra a disciplina das infrações ambientais, dispondo que se considera infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Em sentido estrito, o termo infração, oriundo do latim *infractio* (de *infringere*: infringir), designa o fato violador de disposição legal, no qual há cominação de pena. Contudo, como ensina De Plácido e Silva, em aspecto mais amplo, “também é aplicável a outras violações, resultantes do não cumprimento de obrigação, a que se imponha pena, não se restringindo, pois, às transgressões de regras legais ou regulamentares”.^[1]

Quando a infração ocorre no âmbito administrativo, recebe a denominação de infração administrativa, que se configura diante de comportamento ilícito de alguém junto à Administração Pública, motivando a aplicação de uma sanção administrativa. Como obtempera Celso Bandeira de Mello, a infração e sanção jurídica são “temas indissoluvelmente ligados”.^[2]

Assim, a infração administrativa (ou o ilícito administrativo) é o descumprimento de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção administrativa correspondente, cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função.

Desse modo, é possível afirmar que as infrações administrativas são condutas contrárias a ditames normativos que autorizam a ingerência da Administração na vida do particular, com vistas à proteção de interesses tutelados pela sociedade, com penalizações de cunho administrativo. A essência administrativa de uma infração é distinguida pela natureza da sanção correspondente, que, por sua vez, é reconhecida pela autoridade competente para impô-la.

Como assenta Fábio Medina Osório, a sanção administrativa consiste em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.^[3]

Sob a perspectiva da teoria geral do direito, Eduardo Rocha Dias observa que a infração (ou ilícito) é conduta prevista na norma como pressuposto para a aplicação de uma sanção.^[4]

As normas jurídicas se compõem de dois elementos: o preceito, que constitui o modelo de comportamento prescrito; e a sanção, que consigna um tratamento aflitivo — isto é, a privação de um bem: vida, liberdade, bens econômicos etc. — que o sistema legal vincula a um comportamento que supõe como violador do preceito (e que qualifica como ilícito).

A sanção administrativa é, por conseguinte, o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê em função do cometimento de uma infração administrativa, aplicado por entes da Administração Pública.

Registre-se que a doutrina diverge quanto à natureza jurídica dessa responsabilidade: se objetiva ou subjetiva. O STJ, no REsp 1.401.500/PR (2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 13.09.2016), adotou a teoria subjetiva para a responsabilidade administrativa ambiental, exigindo a comprovação de dolo ou culpa, além do dano e do nexo causal, o que a distingue da responsabilidade civil ambiental, de natureza objetiva. Vale registrar que esse entendimento foi posteriormente consolidado pela Primeira Seção do STJ nos Embargos de Divergência em REsp 1.318.051/RJ (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 08.05.2019, DJe 12.06.2019), reafirmando a natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental.

Assente-se que o sujeito ativo (isto é, o titular do bem jurídico violado: a Administração) possui o dever de impor a sanção administrativa ao sujeito passivo culpável (pessoa que incorreu na prática do ilícito). No âmbito da relação jurídico-administrativa

sancionadora, essa terminologia difere daquela tradicionalmente empregada no Direito Penal, em que sujeito ativo é o autor da infração e sujeito passivo é o titular do bem jurídico lesado.

Nessa seara, duas regras fundamentais são inafastáveis:

a) somente a lei pode instituir sanções administrativas e definir, ainda que de forma genérica, as condutas que possam constituir infrações administrativas, admitindo-se sua complementação por decreto regulamentar, desde que este não inove na ordem jurídica; e

b) a aplicação das sanções administrativas far-se-á em observância ao devido processo legal (*due process of law*), de modo que seja observado o princípio da garantia de defesa aos acusados, inscrito no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal.

Logo, se o ato sancionatório não tiver propiciado ao infrator a oportunidade de rechaçar a acusação e de produzir as provas necessárias às suas alegações, estará contaminado de vício de legalidade, devendo ser corrigido na via administrativa ou judicial.

Três são as espécies das sanções administrativas:

a) pecuniárias, que incidem sobre bens fungíveis, como as multas;

b) reais, que incorrem sobre coisas (perda de bens, interdição de estabelecimento etc.); e

c) pessoais, que são impostas ao sujeito que praticou a infração (suspensão de atividades, impedimento de praticar determinados atos etc.).

Importante registrar que órgãos e entidades da Administração pública direta e indireta detêm o poder de sancionar, desde que de acordo com as competências a eles conferidas.

Na esfera federal, as infrações administrativas ambientais encontram respaldo, basicamente, nesta LCA e no Decreto nº 6.514/2008, que revogou o Decreto nº 3.179/1999.

A LCA dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O Decreto nº 6.514/2008, por seu turno, consoante o indicado em sua ementa, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Ressalta-se, de plano, que o marco divisório entre as infrações criminosas e as infrações administrativas é de difícil delimitação, devendo o intérprete sopesar com bastante cuidado os elementos do caso concreto para visualizar, sem cometer injustiças, o espectro da infração.

Como o art. 72, mais à frente, elenca 10 sanções passíveis de aplicação quando do cometimento de infrações administrativas (advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades; e restritiva de

direitos), e o Decreto nº 6.514/2008, por seu turno, estabelece o processo administrativo federal para apuração das infrações administrativas contra o meio ambiente, enumerando tais infrações em seção própria, tem-se questionado se o ato regulamentar, ao dispor sobre as infrações administrativas, estaria infringindo o Princípio da Legalidade.

O mencionado art. 72 disciplina as sanções administrativas aplicáveis às infrações ambientais, estabelecendo um rol de medidas que vão desde a advertência até a multa, apreensão de bens, embargo de obras ou atividades, suspensão parcial ou total das atividades, restrição de direitos e demais providências necessárias para assegurar a efetividade da tutela ambiental. O dispositivo evidencia que a responsabilização administrativa constitui instrumento essencial da política nacional de proteção ao meio ambiente, permitindo que a Administração Pública reprima prontamente condutas lesivas e previna a continuidade do dano ambiental.

Como averba Suely Mara Vaz de Araújo, "a instauração dos processos sancionadores ambientais é atividade conexa à fiscalização ambiental. Cada auto de infração lavrado pelos agentes da fiscalização gera um processo administrativo específico, que terá de ser devidamente instruído e julgado, assegurada ao infrator a oportunidade de defesa. Se esse processo não tem efeitos concretos, como o efetivo pagamento da multa aplicada, ou caminha para a prescrição, há perda de credibilidade da própria fiscalização ambiental, contribuindo para o aumento do número de infrações ambientais. (...) o crime fica sem castigo".^[5]

Aprofundando a natureza dessa atividade fiscalizatória, Frederico Amado esclarece que o exercício do poder de polícia ambiental não constitui mera faculdade discricionária do Poder Público, mas verdadeiro dever de ofício imposto aos órgãos estatais para evitar abusos contra a coletividade e salvaguardar o ecossistema.^[6]

Para Luiz Carlos Silva de Moraes, havia nítida ilegalidade e inconstitucionalidade nessa extensão:

(...) ao fotocopiar os tipos penais para inseri-los no âmbito das infrações administrativas, viola a lei de regência, causando a ilegalidade do regulamento, como ocorre com o Decreto nº 6.514/08. Não há amparo legal para a extensão da punição já estabelecida por lei. Seriam ilegais, não fossem inconstitucionais, todos os artigos do Decreto nº 6.514/08 cujo nascedouro forem os arts. 29 a 69-A da Lei nº 9.605/98.^[7]

Em sentido semelhante – em posição que posteriormente restou vencida na jurisprudência –, o TRF da 1ª Região, ao apreciar questão envolvendo o Decreto nº 3.179/1999 (revogado pelo Decreto nº 6.514/2008), reconheceu a ilegalidade da tipificação de infrações administrativas ambientais por meio de decreto. Entendeu a Corte que a definição de infrações e a cominação de sanções administrativas dependeriam de lei formal, em respeito ao princípio da reserva legal, afastando a validade de auto de infração fundamentado em decreto e portaria do IBAMA. (AC nº 200638000375467, 8ª Turma, DJ 14 dez. 2007).

Consoante essa tese, haveria necessidade de existência de lei prevendo infrações administrativas ambientais, em respeito ao princípio constitucional da reserva de lei para impor penalidades.

Pontua-se, no entanto, que, ao contrário do Direito Penal, em que a tipicidade é um dos princípios fundamentais, no Direito Administrativo a atipicidade prepondera, uma vez que poucas são as infrações descritas em lei em tal ramo do Direito.

Desse modo, como leciona Caroline Menezes Barreto, os tipos infracionais administrativos não podem ser vistos com a mesma lente com a qual se veem os tipos penais, sendo perfeitamente possível para aqueles uma previsão genérica em lei e a complementação em decreto.^[8]

É o que também sustenta Flávio Dino de Castro e Costa, ao considerar os termos deste art. 70 suficientes para dar suporte à atividade administrativa sancionadora.^[9]

Vide a decisão emanada do Superior Tribunal de Justiça – STJ que dá suporte a este entendimento:

Tem-se, assim, que a norma em comento (art. 47-A do Decreto 3.179/99), combinada com o disposto no art. 70 da Lei 9.605/98, anteriormente mencionado, conferia toda a sustentação legal necessária à imposição da pena administrativa, não se podendo falar em violação do princípio da legalidade estrita. (RESP nº 200801758343 – PRIMEIRA TURMA – DJE, 10 ago. 2009)

De nossa parte, já nos posicionamos que, diversamente do que ocorre no Direito Penal, a incidência do Princípio da Legalidade, salvo disposição legal em contrário, não determina que as condutas infracionais sejam previamente tipificadas em lei.

Dessa maneira, não vislumbramos ilegalidade na previsão das infrações e sanções administrativas ambientais na ferramenta regulamentar, já que não houve inovação no ordenamento jurídico.

Destarte, damos inteira razão a Caroline Menezes Barreto quando assevera como possível a adoção de tipos infracionais previstos em decreto, sendo tal possibilidade respaldada em nível constitucional, no §3º do art. 225 da Constituição Federal; no âmbito legal, neste art. 70; e na esfera regulamentar, no Decreto nº 6.514/2008.

Endossando a autonomia e a cumulação dessas esferas de repressão, Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Christiany Pegorari Conte, ao lembrarem que a base do sistema punitivo ambiental repousa no artigo supramencionado, averbam que o dispositivo deixa claro que as condutas lesivas sujeitam os infratores a sanções penais e administrativas, de forma totalmente independente da obrigação civil de reparar o dano. Essa tripla responsabilidade (penal, administrativa e civil) também é expressamente replicada pelo art. 3º da LCA.^[10]

O debate que outrora dividia os tribunais, pautado nos argumentos acima expostos, encontra-se atualmente pacificado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a definição de infrações administrativas ambientais por decreto regulamentar não afronta o princípio da legalidade, desde que o ato normativo se limite a explicitar e pormenorizar as infrações genericamente previstas neste art. 70, sem inovar na ordem jurídica mediante a criação de ilícitos ou sanções desprovidos de fundamento em lei formal. Em sentido diverso, a Corte tem reiteradamente afastado a validade de sanções impostas com fundamento exclusivo em portarias ou outros atos infralegais destituídos de respaldo legal.

Cumpra registrar que, como observa Alexandre Burmann, essa pacificação jurisprudencial diz respeito, especificamente, à complementação do tipo aberto deste art. 70 por decreto regulamentar. Questão distinta — e ainda não enfrentada diretamente pelos Tribunais Superiores — é a possibilidade de Resoluções do CONAMA ampliarem o rol de infrações administrativas ambientais sem lastro em lei ou decreto, prática identificável em diversos atos normativos do órgão. O tema guarda relação com precedentes do STF em matérias correlatas, nos quais a Corte ora vedou a agências e conselhos reguladores a criação de infrações por ato infralegal, por violação à reserva de lei (ADI 2.998, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 10.04.2019; ADI 4.093, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.09.2014), ora validou tal competência regulatória, desde que mantida correspondência direta com diretrizes legais (ADI 5.906, Rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 24.02 a 03.03.2023) — revelando um debate ainda não pacificado, que poderá, no futuro, estender-se também ao âmbito da tipificação infralegal de infrações ambientais.^[11]

Extraí-se, de tudo quanto foi dito, que a sanção administrativa serve para dar suporte às palavras de Rui Barbosa, mencionadas no introito deste capítulo, pois “de nada aproveitam as leis, se não houver quem as ampare contra os abusos”.

Contudo, infelizmente, na prática, apesar da existência de regras tão consistentes e tão elogiadas, a realidade é bem diferente. Reportagem investigativa de autoria de Lucas Altino, publicada no jornal O Globo há pouco, trouxe um verdadeiro retrato da realidade do processo administrativo sancionador ambiental brasileiro. A partir de dados do Ibama referentes ao período de 2008 a 2025, o levantamento revelou um cenário preocupante: foram identificados 302.234 autos de infração, correspondentes a cerca de R\$ 67,7 bilhões em multas, mas apenas R\$ 2,4 bilhões – 3,6% do total – foram efetivamente arrecadados.^[12]

Mais do que demonstrar a baixa arrecadação, os números expõem os gargalos existentes entre a lavratura do auto de infração e a efetiva conclusão do processo. A demora nos julgamentos, o elevado número de processos pendentes, o déficit de servidores e a prescrição de multas comprometem a efetividade da atuação administrativa.

O dado é especialmente relevante porque evidencia que lavrar o auto de infração é apenas o primeiro passo. Para que a sanção ambiental cumpra sua função repressiva e pedagógica, é indispensável que o processo seja regularmente instruído, julgado e concluído dentro dos prazos legais, assegurando-se, ao mesmo tempo, o contraditório e a ampla defesa.

A reportagem mostra, assim, que o desafio da tutela administrativa do meio ambiente não está apenas em fiscalizar e autuar, mas em fazer com que a atuação estatal percorra todo o caminho necessário até a efetiva constituição e cobrança da sanção, sem que a ineficiência administrativa transforme multas em números registrados no papel.

2. A CONEXÃO COM AS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Registre-se, por fim, que há conexão da questão ambiental com as licitações públicas. Ampliando o alcance da autonomia e demonstrando a força expansiva da responsabilidade administrativa ambiental, a relação entre o sancionamento no âmbito das licitações públicas e a proteção ao meio ambiente ganhou um marco decisivo com o Parecer nº 00016/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. A tese central da Advocacia-Geral da

União estabelece que a prática de infrações ambientais de gravidade excepcional autoriza a Administração Pública a declarar a inidoneidade para licitar e contratar (conforme os arts. 155, X, e 156, IV, da Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021).

Embora o parecer dialogue de forma direta com o Decreto nº 6.514/2008, que estabelece as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente no Brasil, a conexão com a LCA é umbilical e se manifesta em três frentes fundamentais:

a) muitas vezes lembrada apenas pela esfera penal, a LCA dedica o seu Capítulo VI (arts. 70 a 76) exclusivamente às infrações administrativas ambientais, suas sanções e aspectos gerais do processo administrativo;

b) o Decreto nº 6.514/2008 apenas regulamenta esse capítulo da LCA. Portanto, quando a AGU enquadra o desmatamento de grande porte ou a prestação de informações falsas como atos inidôneos, a matriz legal primária de validação da infração é a própria LCA; e

c) a LCA já prevê, no seu art. 10, como se verá mais à frente, a proibição de o infrator contratar com o Poder Público. Contudo, essa proibição exige uma condenação penal com trânsito em julgado no Poder Judiciário: um processo moroso que pode levar anos.

A inovação construída pela AGU utiliza com maestria a independência das instâncias:

a) pela via penal (art. 10 da LCA): o juiz criminal pune o crime e pode proibir a empresa de contratar após o fim do processo;

b) pela via administrativa (art. 70 da LCA c/c arts. 155, X, e 156, IV, da Lei nº 14.133/2021): os órgãos competentes da Administração Pública podem instaurar processo administrativo sancionador e aplicar a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar, independentemente da conclusão da persecução penal, desde que comprovada a prática de infração administrativa caracterizadora de comportamento inidôneo. Os elementos produzidos no âmbito da fiscalização ambiental, inclusive autos de infração e decisões administrativas ambientais, poderão subsidiar a apuração realizada pela Administração contratante.

Em suma, a proteção ambiental não se encerra na fiscalização, na lavratura do auto de infração ou na aplicação isolada de uma multa. A efetividade da tutela administrativa exige que a sanção produza consequências concretas e alcance, quando cabível, outras esferas da atuação estatal. É justamente nessa perspectiva que ganha relevo a sua repercussão nas licitações públicas: quem pretende contratar com o Poder Público deve demonstrar, além da capacidade técnica e econômica, compatibilidade de sua atuação com os valores jurídicos que a própria Administração tem o dever de proteger.

A conexão entre as infrações administrativas ambientais e o regime sancionador das contratações públicas revela, assim, que a tutela do meio ambiente deixou de ocupar posição periférica na atividade administrativa. Ela passa a integrar, de modo cada vez mais evidente, o próprio sistema de integridade das relações entre o Estado e seus contratados. Mais do que punir quem viola a legislação ambiental, o Estado deve impedir que sua própria atividade contratual sirva de instrumento para premiar ou perpetuar condutas que atentem contra o meio ambiente.

É nessa convergência entre proteção ambiental, poder sancionador e contratações públicas que se encontra uma das mais relevantes dimensões contemporâneas do Direito Administrativo: utilizar o poder de compra do Estado não apenas para adquirir bens, obras e serviços, mas também para induzir comportamentos compatíveis com os valores que a Constituição impõe à Administração Pública e à sociedade.

REFERÊNCIAS:

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Fiscalização ambiental e processo sancionador: desmonte e reconstrução**. In: FOLLY, Maiara; VIEIRA, Flávia do Amaral (org.). Crimes ambientais na Amazônia: lições e desafios da linha de frente. Rio de Janeiro: Plataforma CIPÓ, 2024. p. 77-92.

BARRETO, Caroline Menezes. **Infração administrativa ambiental: tipo infracional aberto**. Direito UNIFACS – Debate Virtual, Salvador, n. 102, [s.d.].

BURMANN, Alexandre. **Lei de Crimes Ambientais, princípio da legalidade e a tipificação de infrações administrativas ambientais** via Resoluções do CONAMA.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei n. 9.605/98**. 2. ed.

DIAS, Eduardo Rocha. **Sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratados**. São Paulo: Dialética, 1997.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAES, Luiz Carlos Silva de. **Multa ambiental: conflitos das autuações com a lei**.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

[1] SILVA. Vocabulário jurídico. 3. ed.

[2] MELLO. Curso de direito administrativo. 30. ed.

[3] OSÓRIO. Direito administrativo sancionador. 9. ed.

[4] DIAS. Sanções administrativas aplicáveis a licitantes e contratados.

[5] ARAÚJO. Fiscalização ambiental e processo sancionador: desmonte e reconstrução.

[6] AMADO. Direito Ambiental. 5. ed.

[7] MORAES. Multa ambiental: conflitos das autuações com a lei.

[8] BARRETO. Infração administrativa ambiental: tipo infracional aberto.

[9] COSTA NETO; BELLO FILHO; COSTA. Crimes e infrações administrativas ambientais: comentários à Lei n. 9.605/98. 2. ed.

[10] FIORILLO; CONTE. Crimes ambientais.

[11] BURMANN. Lei de Crimes Ambientais, Princípio da Legalidade e a Tipificação de Infrações Administrativas Ambientais Via Resoluções do CONAMA.

[12] ALTINO. Multas no papel.

Como citar este texto:

BITTENCOURT, Sidney. Infrações administrativas ambientais e suas repercussões nas licitações públicas. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 14 set. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa