

AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SEUS PRINCÍPIOS

PATRICIA PIMENTEL DE OLIVEIRA CHAMBERS RAMOS *

1. Introdução

Embora a prática seja constante, sendo as infrações administrativas usualmente utilizadas no direito tributário, no direito administrativo, no direito de trânsito, no direito do consumidor, no direito ambiental, no direito da criança e do adolescente, a análise do instituto jurídico tem sido superficial, existindo pouca bibliografia sobre o assunto.

Neste singelo trabalho, fazemos uma breve tentativa de sistematização do tema, analisando o seu conceito e natureza jurídica, além de traçarmos alguns princípios.

2. Conceito e Natureza Jurídica das Infrações Administrativas

Definir infração administrativa não é tarefa simples, dada a complexidade do tema e a escassez de obras jurídicas sobre a matéria.

Preliminarmente, podemos afirmar que as infrações administrativas decorrem do poder de polícia do Poder Público.

Na definição clássica de HELY LOPES MEIRELLES, "*poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado*"¹.

A função administrativa de polícia é aquela através da qual o Estado aplica restrições e condicionamentos ao exercício das liberdades e direitos fundamentais, visando assegurar uma convivência social harmônica². A polícia administrativa pretende evitar a ocorrência de comportamentos nocivos

* Promotora de Justiça do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Civil pela UERJ.

1. Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 22ª ed, 1997, p. 115.

2. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 14ª ed. 2005, p. 395.

à coletividade num caráter eminentemente preventivo³, sendo a sanção administrativa o ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado da infração administrativa.⁴ Não se pode negar que a infração administrativa, e a penalidade dela decorrente, configura uma interferência do Estado na órbita do interesse particular, restringindo direitos individuais.

DANIEL FERREIRA⁵, conceitua as infrações administrativas como o “*comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa, de uma direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo.*”

O Estado-legislador pode optar em descrever determinadas condutas contrárias ao direito e a elas imputar uma consequência de natureza penal (geralmente uma pena restritiva da liberdade) e/ou uma consequência de natureza administrativa (geralmente a aplicação de uma multa). As esferas penal e administrativa são autônomas e independentes, assim como a esfera civil.

Em termos de escolhas legislativas, o que representa um mero ilícito administrativo hoje poderá vir a ser um ilícito penal amanhã e vice-versa. Há uma consideração valorativa feita pelo legislador quanto a certos bens jurídicos⁶, tendo como consequência a cominação de penas mais leves ou mais graves aos realizadores das condutas potencialmente ofensivas.

Conforme expõe ANDERSON FURLAN⁷ inexistente diferença estrutural entre a sanção penal e a sanção administrativa. Ambas são normas de conduta. Como

3. José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2ª ed.1999, p. 49.

4. PODER DE POLÍCIA – ABUSO DE DIREITO – SANÇÃO. Constatado o abuso de direito na liberdade de radiodifusão, configurando-se a infração prevista no art. 53, I do Código Brasileiro de Telecomunicações, é legítimo o uso do poder de polícia conferido à administração, para aplicar a penalidade cabível. Tal procedimento independe de procedimento penal (MS 113.903 – TFR – Rel. Min. Pedro Acioli – in RDA 169/113).

PODER DE POLÍCIA – FISCALIZAÇÃO – ABUSO DE PODER. Comete desvio e abuso do poder a autoridade que, à guisa de proteger o direito dos trabalhadores ao descanso semanal remunerado (Lei nº 605/49), ordena o fechamento de supermercado em funcionamento em dia de domingo, sob a alegação de que, por não comerciar somente gêneros alimentícios, faria concorrência desleal aos mercados; e, não atendida sua ordem, posta-se à entrada do estabelecimento a aplicar repetidamente a multa prevista na CLT”. (Ap. Civ. Nº 64.038 – 1982 – 5ª Turma do TFR – Rel. Min. Justino Ribeiro – in RDA 149/189).

5. FERREIRA, Daniel. Sanções Administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63.

6. Os interesses tutelados pela sociedade são denominados “bens jurídicos”, e conforme a definição de Francisco de Assis Toledo, “*bens jurídicos são valores ético-sociais que o direito seleciona, com o objetivo de assegurar a paz social, e coloca sob sua proteção para que não sejam expostos a perigo de ataque ou a lesões efetivas.*” (TOLEDO, Francisco de Assis Toledo em Princípios Básicos de Direito Penal. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 1994, p.16.)

7. FURLAN, Anderson. Sanções Penais Tributárias IN “Sanções Penais Tributárias”, coordenador Hugo de Brito Machado, São Paulo: Dialética; Fortaleza: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2005, p. 13.

regra geral, as normas jurídicas destinadas a disciplinar os comportamentos sociais, ou seja, as normas de conduta, são estruturadas em forma de imperativos hipotético-disjuntivos. Toda norma de conduta deve prever a hipótese, a conduta esperada, e a sanção pelo seu descumprimento. Logo, acontecendo determinado ato ou fato, deve ocorrer determinada consequência prevista, sob pena de sanção. Depreende-se ser a sanção nada mais que uma consequência destinada a um sujeito em função de uma atitude de descumprimento da conduta esperada perante o ordenamento jurídico.

O objetivo das sanções, tanto criminais como administrativas, é intimidar potenciais infratores (prevenção geral) e punir aquele que descumpriu o mandamento normativo, para que não reincida (prevenção especial).

Assim, o legislador, no limite das atribuições que lhe são conferidas, presumindo que certas ocorrências causam maior repúdio à sociedade porque relacionadas com bens jurídicos carecedores de especial proteção, estabelece, de um modo geral, peculiares consequências jurídicas que ora tolhem o direito de liberdade (ir, vir e permanecer) dos cidadãos, ora ensejam a imposição de penas restritivas de direitos ou simplesmente penas administrativas, que, na sua maioria, são pecuniárias⁸ (multa), e decorrem do poder de polícia do Estado.

Entendemos que as infrações administrativas são preceitos legais que definem condutas contrárias a valores protegidos pelo ordenamento jurídico, estabelecendo uma ingerência do Estado na vida do particular, seja pessoa física ou jurídica, com vistas à proteção destes interesses tutelados pela sociedade, com sanções de cunho administrativo, ou seja, não restritivos da liberdade, geralmente importando num pagamento de uma multa pecuniária, suspensão do programa ou da atividade, fechamento de estabelecimento, apreensão do material inadequado ou simples advertência.

2. Princípios das Infrações Administrativas

Os princípios são normas jurídicas, com grau de abstração mais elevado do que as regras, e funcionam como um integrador do sistema jurídico.

Leciona RUY SAMUEL ESPÍNDOLA, que os princípios designam a “*estruturação de um sistema de idéias, pensamentos ou normas por um idéia-mestra, por um pensamento-chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais idéias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou subordinam*”⁹

8. Carlos César Sousa Cintra e Ivson Coelho em Ponderações sobre as Sanções Penais Tributárias em Sanções Penais Tributárias, coordenador Hugo de Brito Machado, São Paulo: Dialética; Fortaleza: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2005, p. 157/159.

9. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais, 2ª ed., p. 52.

As infrações administrativas têm aspectos peculiares ao ramo do direito no qual estão inseridas (direito tributário, direito do consumidor, direito ambiental, direito da criança e do adolescente¹⁰), mas podemos traçar alguns princípios comuns, aplicáveis a qualquer uma delas, quais sejam:

2.1. Princípio da Legalidade

Significa que as infrações administrativas devem estar estabelecidas em lei. Tratando-se de restrição e condicionamento de liberdades e direitos individuais¹¹, inclusive com a aplicação de pena, a infração administrativa está sob o manto da reserva legal.

Dispõe o art. 5º, inciso II da CF que *"ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*. Por sua vez, o inciso XXXIX, do art. 5º da CF, determina: *"não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal"*. E o inciso XLVI do art. 5º da CF de 1988, estabelece que *"a lei regulará a individualização da pena"*.

A definição do fato como infração administrativa e a pena a ele cominada decorre somente de lei (Poder Legislativo), conforme se depreende do art. 5º, inciso II e inciso XXXIX. Corroborando a afirmativa acima, o inciso XLVI do art. 5º, ao estabelecer que cabe à *"lei"* regular a individualização da pena, trouxe em seu conteúdo a afirmativa de que as penas somente poderão ser estabelecidas e individualizadas por lei. Assim, se a Constituição não restringiu a regra às penas criminais, não é de boa técnica o intérprete restringir, de maneira que cabe à lei individualizar e estabelecer a pena, seja esta criminal ou administrativa.

Consoante previsão dos artigos 23, 24 e 30 da CF, tanto a União, o Estado, o Distrito Federal, e o Município podem legislar sobre direito administrativo, e, portanto, criar infrações administrativas, desde que através de regular processo legislativo no âmbito de cada uma das unidades federativas. Por outro lado, a punição criminal é da competência privativa da União (art. 22, I da CF).

Dessa forma, as infrações administrativas não podem ser criadas por decreto, regulamento ou portaria. Nem tão pouco pode ser utilizada a analogia ou costumes para atribuir a alguém uma infração administrativa.

10. Por exemplo, nas infrações administrativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, necessário interpretá-las de acordo com o princípio da proteção integral e o da prioridade absoluta dos interesses das crianças e adolescentes.

11. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 14ª ed. 2005, p. 396.

Situação diversa ocorre com as normas punitivas em branco, as quais BINDING¹² denominou "lei em branco" ao mencionar determinadas normas que contêm a sanção, mas precisam ser completadas por outras normas (leis, decretos, regulamentos, portarias, editais). Estas não fogem da regra referente à legalidade.

No campo do direito penal podem ser mencionados, como exemplos de lei penal em branco dados por ZAFFARONI e PIERANGELI¹³, os artigos 268 e 269 do Código Penal: "Infringir determinação do poder público destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa" e "Deixar o médico de denunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória".

Existem, assim, infrações administrativas previstas por lei, que são complementadas por outros atos normativos.

É o que ocorre, por exemplo, com a regra prevista no art. 252 do Estatuto, que remete o intérprete ao "certificado de classificação", documento elaborado, atualmente, pelo Ministério da Justiça, ou o art. 258 do Estatuto, que remete ao alvará ou portaria do Juizado da Infância, na forma do art. 149 do mesmo diploma legal.

Cumprе assinalar, por fim, que há diferença entre interpretação extensiva ou analógica e analogia. A interpretação extensiva ou analógica não fere o princípio da legalidade, pois é a própria lei que determina a extensão de seu conteúdo para casos análogos.

A diferença reside em que, na interpretação extensiva ou analógica, a própria lei pretende que a ausência de previsão legislativa seja suprida pela analogia. É o que ocorre, no Estatuto da Criança ou do Adolescente, com o art. 247, que menciona a expressão "por qualquer meio", o art. 253 ao utilizar a expressão "ou quaisquer representações ou espetáculos", artigos 250 e 255 com a expressão "ou congêneres".

Na analogia, porém, trata-se de aplicar o conteúdo de uma lei a casos não abrangidos por ela. A diferença, pois, entre interpretação analógica e analogia, reside na *voluntas legis*: na primeira, pretende a vontade da norma abranger os casos semelhantes aos por ela regulados; na segunda, ocorre o inverso: não é pretensão da lei aplicar o seu conceito aos casos análogos, tanto que silencia a respeito, mas o intérprete assim o faz, suprimindo a lacuna¹⁴.

12. Apud Damásio E. de Jesus. *Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 16.

13. Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli em *Manual de Direito Penal Brasileiro - Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 451

14. A respeito do tema, Damásio E. de Jesus em *Direito Penal, Parte Geral*. 1º Volume. São Paulo: Saraiva, 1992, fls. 34 e 35: "Diz-se extensiva a interpretação quando o caso requer seja ampliado o alcance das palavras da lei para que a letra corresponda à vontade do texto. Ocorre quando o texto legal não expressa a sua vontade em toda a extensão desejada. Diz menos do que pretendia dizer. (...) Ex. art. 130, que define o crime

2.2. Princípio da Presunção de Legitimidade dos Atos Administrativos

Este princípio decorre das regras gerais do direito administrativo, no qual há a presunção de legitimidade do ato administrativo, em favor da Administração Pública¹⁵. Presume-se legítimo o ato de infração lavrado por agente público no exercício de suas funções¹⁶.

Há uma prévia valoração em favor do Poder Público, do agente imbuído da função pública no exercício do poder de polícia, por estar obrigado por lei a agir dentro da legalidade¹⁷, num contexto de veracidade e ética, de que a

de exposição a contágio de doença venérea, incrimina não só a situação de perigo como também a situação de dano efetivo (não obstante o tipo falar em "expor alguém... a contágio de moléstia venérea", deve ser ampliado para abranger o próprio contágio, o que corresponde à vontade da norma). O art. 235 incrimina a bigamia, abrangendo a poligamia. O crime de raptio (art. 219) abrange não só o meio executivo (remoção) como também a retenção da vítima, não obstante o núcleo do tipo (raptar) significar arrebatar, roubar. Exemplos temos, ainda, no art. 169, parágrafo único, relativo à apropriação de tesouro, em que à palavra proprietário deve ser dado um sentido mais amplo, para abranger também o enfiteuta, que, como aquele, tem, pelo art. 609 do CC, direito à metade do tesouro inventado."; Francisco de Assis Toledo em *Princípios Básicos de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 1994, p.27.: "Na interpretação extensiva amplia-se o espectro de incidência da norma legal de modo a situar sob seu alcance fatos que, numa interpretação restritiva (procedimento oposto), ficariam fora desse alcance. Não se trata, aqui, de analogia, visto que a ampliação referida está contida in potentia nas palavras, mais ou menos abrangentes, da própria lei. O tema é controvertido, pois quase sempre, nesses casos, tropeça-se com a dúvida, hipótese em que o princípio in dubio pro reo afasta a possibilidade da extensão. Pensamos, contudo, que a melhor solução não está na exclusão dessa forma de interpretação, ou na sua substituição simplista pela restritiva ou pela puramente gramatical, mas sim na utilização adequada de todas as formas de interpretação. Haverá, pois, interpretação restritiva, quando o exigir a compatibilização do preceito com a sua finalidade ou com o todo do sistema. (...) : quando o Código incrimina a bigamia (art. 125), está necessariamente implícito que abrange na incriminação a poligamia."

15. A professora Odete Medauar prefere a expressão "princípio da presunção de legalidade e veracidade" - em *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 9ª ed. 2005, p.151.

16. "IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA POR INFRAÇÃO ÀS NORMAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE - INTIMAÇÃO FEITA NO PRÓPRIO AUTO DE INFRAÇÃO - PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO - MULTA DE 3 (TRÊS) SALÁRIOS MÍNIMOS - ARTS. 249 e 258 DO ECA - FIXAÇÃO NO LIMITE MÍNIMO LEGAL. O autuado terá prazo de 10 (dez) dias para apresentação de defesa, contado da data de intimação, que será feita pelo autuante, no próprio Auto de Infração, quando for lavrado ele na presença do requerido. O Auto de Infração goza de fé-pública, devendo se presumir que seu conteúdo relata a verdade dos fatos, a menos que haja prova segura e consistente em sentido contrário. "A penalidade aplicada, qual seja, a multa fixada em 3 (três) salários mínimos, repousa nas normas dos arts. 249 e 258 do ECA, não havendo possibilidade de redução da referida pena, haja vista ter sido ela arbitrada em seu mínimo legal, a despeito de ser a autuada primária e não haver prova de prática reiterada de infrações"."

(TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Processo nº1.0079.04.000277-0/001(1). Rel. Des. GOUVÊA RIOS. Publicado em 20/05/2005)

17. Já o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto prefere a expressão "presunção de validade", sob o argumento de que o Estado funda sua ação sobre pressupostos reais (realidade), em estrito cumprimento da lei (legalidade), voltado às suas legítimas finalidades (legitimidade) e subordinado à moral (licitude). Esse quádruplo pressuposto significa que os atos da Administração gozam de presunção de validade, até prova em contrário. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 14ª ed. 2005, p. 89.

situação narrada em um auto de infração corresponda à realidade verificada. Considerando, todavia, o princípio da presunção de inocência, a Administração Pública, sempre que possível, deverá trazer provas da infração cometida.

De qualquer forma, em função da superioridade do interesse público, mesmo sem provas, prevalecerá a presunção em favor da Administração. O ônus probatório recai sobre o autuado, que deverá produzir uma contraprova para demonstrar a ausência da infração administrativa.

Note-se que, segundo as regras de direito processual, no campo das provas, prevalece o princípio da livre apreciação das provas fundamentadas. O Julgador tem liberdade para apreciar as provas produzidas, valorando-as motivadamente. Deve, assim, sopesar as provas produzidas, considerando a credibilidade que se deve depositar no agente público, mas que pode ser infirmada por prova contrária.

2.3. Princípio da Objetividade

Não se exige, para a configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

Ao contrário do que ocorre na área penal, na qual a existência do crime pressupõe a segura demonstração do dolo do agente, que se mostra como elemento do tipo penal, não se exige o elemento subjetivo para a configuração do tipo administrativo. Conforme disserta HELY LOPES MEIRELLES, *"a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator"*¹⁸. Neste sentido dispõe o Código Tributário Nacional no art. 136 (referindo-se às infrações administrativas tributárias)¹⁹. Menciona EDMUNDO OLIVEIRA que *"diversamente da multa de direito penal, a multa em direito administrativo é objetiva, independe de dolo ou de culpa."*²⁰

18. Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 22ª ed., 1997, p. 179.

19. Dispõe o art. 136 do Código Tributário Nacional: *"Salvo disposição de lei em contrário, a responsabilidade por infrações da legislação tributária independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato."*

20. Edmundo Oliveira. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado, Comentários Jurídicos e Sociais, 3ª edição, Coordenadores Munir Cury, Antonio Fernando do Amaral e Silva e Emílio Garcia Mendez, São Paulo: Malheiros, p. 735.

Contudo, alguns doutrinadores na área da infância e juventude, como WILSON DONIZETE LIBERATI²¹ e VALTER KENJI ISHIDA²², mencionam haver necessidade do elemento subjetivo. DANIEL FERREIRA, por sua vez, abordando o tema das sanções administrativas, afasta o dolo e a culpa mas menciona a *voluntariedade*²³.

Em que pese o entendimento destes renomados juristas e de outros no mesmo sentido, a investigação do elemento subjetivo, seja dolo, culpa ou voluntariedade, notadamente quando as infrações administrativas são praticadas por pessoas jurídicas, não parece razoável. Como poderemos analisar a consciência e a vontade de uma empresa de ônibus, de um hotel ou de uma emissora de televisão que descumpra as normas de proteção da infância? O que deve ser apurado é se houve ou não o comportamento desconforme com a norma legal.

Em razão do princípio da objetividade, as infrações administrativas não admitem tentativa. Não se perquire a respeito da intenção do agente em praticar a infração administrativa. Se iniciada a execução da infração, esta deixa de se consumir por motivos alheios à vontade do agente, não há infração, nem responsabilidade. Deve ser verificado se a situação de fato se subsume no tipo administrativo infracional. Não há que se questionar a intenção do agente, mas sim a sua conduta.

2.4. Princípio da Independência das Sanções Administrativas

As sanções administrativas são independentes entre si, como também são independentes das sanções penais e civis eventualmente existentes. Um mesmo fato pode representar um crime, uma infração administrativa e ainda gerar o dever de indenizar o dano cometido²⁴. Assim como um mesmo fato pode gerar uma sanção administrativa específica, como a aplicação de multa, pode

21. Wilson Donizeti Liberati. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Malheiros, 2004, 8ª ed., p. 267 a 279.

22. Valter Kenji Ishida. Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2004, 5ª ed., p. 431 a 458.

23. Daniel Ferreira. Sanções Administrativas. Coleção Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 67.

24. "APELAÇÃO. Representação julgada procedente contra sociedade que se dispõe a atender menores portadores de deficiência mental e, por sua direção, comete irregularidades não só administrativas como atentatórias ao direito desses menores. Aplicabilidade de sanções apontadas no ECA (art. 193§4º), além de apuração de responsabilidade civil e criminal, ao Presidente da entidade. Apelo Provido." (TJRJ. Conselho da Magistratura. Processo nº 377/96. Apelante: Ministério Público. Apelado: Sociedade Pestalozzi do Brasil. Rel. Des. Maria Stella Rodrigues. Decisão em 16 de janeiro de 1997).

também ocasionar a apreensão do material inadequado, o fechamento do estabelecimento, a obrigação de pagar danos morais, e etc. Não há *bis in idem*.²⁵

2.5. Princípio da Publicidade

Está previsto no art. 5º, inciso XXXIII, XXXIV e art. 37 da Constituição Federal. Consiste no direito de ter conhecimento da existência de procedimento, processo, auto de infração, ou inquérito administrativo movido contra si próprio, bem como do teor da imputação, estando assegurado o direito de petição e a obtenção de certidões para defesa de direitos e esclarecimento das situações apresentadas. Note-se que somente foram ressalvadas, pelo dispositivo constitucional, as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2.6. Princípio do Devido Processo Legal

Decorre do disposto no art. 5º LIII e LIV da Constituição Federal. Somente a autoridade competente poderá punir o infrator, respeitado o devido processo legal.

Note-se que, de maneira geral, cabe à autoridade administrativa aplicar as sanções decorrentes de infrações administrativas. Assim ocorre com as infrações administrativas previstas no Código Tributário, no Código de Defesa do Consumidor, e em outras leis específicas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, contudo, estabeleceu que a Justiça da Infância e da Juventude é competente para aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra normas de proteção a crianças ou adolescentes (art. 148, inciso VI do ECA). O procedimento de apuração de infração administrativa está disciplinado pelos artigos 194 a 197 do mesmo Estatuto, podendo ser iniciado por representação do Ministério Público ou do Conselho Tutelar ou auto de infração elaborado por servidor efetivo ou voluntário credenciado, e a sanção, após contraditório e ampla defesa, é determinada pelo Juiz da Infância e Juventude.

25. "MANDADO DE SEGURANÇA. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS PENAL E ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Sentença proferida em processo penal poderá servir de prova em processos administrativos apenas se a decisão concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria. Exceção ao princípio da independência e autonomia das instâncias administrativa e penal. 2. Decisão judicial em sede penal incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas. 3. Questões controversas a exigir dilação probatória não são suscetíveis de análise em mandado de segurança. Segurança denegada."

(grifos nossos)

(SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MS 23625/DF. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Rel. Maurício Corrêa. Julg. 08/11/01. Publ. DJ 27/06/03.)

2.7. Princípio da Ampla Defesa e Contraditório

Assegura-se, aos acusados em geral, por força do disposto no art. 5º LV da Constituição Federal, inclusive àqueles a quem se atribui a prática de infração administrativa, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, seja na esfera administrativa seja na esfera judicial. É necessário que o atuado seja cientificado do teor da imputação e tenha a oportunidade de se defender antes de ser prolatada a decisão, sendo-lhe permitido a produção das provas necessárias e pertinentes para sua defesa.

3. Conclusão

Em razão da garantia fundamental de liberdade e do princípio da legalidade, a todos é permitido fazer o que não seja proibido por lei. Esse é um requisito essencial de um Estado Democrático de Direito.

Todavia, há valores protegidos pelo ordenamento jurídico impondo determinado comportamento com vistas a resguardar o convívio em sociedade. As infrações administrativas são normais legais definindo sanções administrativas para condutas contrárias a bens jurídicos tutelados, que estabelecem uma ingerência do Estado na vida do particular, mas que não restringem a liberdade de ir e vir do cidadão.

Diversos ramos do direito utilizam as infrações administrativas como forma de controle social, existindo princípios comuns a todas elas.

A interpretação das infrações administrativas deve levar em conta os fins sociais a que a lei se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, o ramo do direito no qual estão inseridas, mas, especialmente, a unidade do sistema jurídico consagrada pela otimização dos princípios.

4. Bibliografia

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2ª ed.1999.

CINTRA, Carlos César Sousa e COELHO, Ivson. "Ponderações sobre as Sanções Penais Tributárias em Sanções Penais Tributárias". In MACHADO, Hugo de Brito (coord.). *Sanções Penais Tributárias*. São Paulo: Dialética; Fortaleza: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2005.

COSTA, Tarcísio José Martins. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. Belo Horizonte: DelRey, 2004.

FERREIRA, Daniel. *Sanções Administrativas*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 63.

FURLAN, Anderson. "Sanções Penais Tributárias". In MACHADO, Hugo de Brito (coord.). *Sanções Penais Tributárias*. São Paulo: Dialética; Fortaleza: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2005.

ISHIDA, Valter Kenji. *Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 5ª ed, 2004.

JESUS, Damásio E. de. *Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1992.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 8ª ed., 2004.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 9ª ed. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 22ª ed, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 14ª ed. 2005.

OLIVEIRA, Edmundo. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado, Comentários Jurídicos e Sociais*, 2ª edição, Coordenadores Munir Cury, Antonio Fernando do Amaral e Silva e Emílio Garcia Mendez, São Paulo: Malheiros, 1996.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 5ª ed., 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl e PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro - Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.