COORDENAÇÃO GERAL

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

TOMO 2

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

COORDENAÇÃO DO TOMO 2

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR
Pedro Paulo Teixeira Manus
DIRETOR ADJUNTO
Vidal Serrano Nunes Júnior

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1
<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello
Elizabeth Nazar Carrazza
Fábio Ulhoa Coelho
Fernando Menezes de Almeida
Guilherme Nucci
José Manoel de Arruda Alvim
Luiz Alberto David Araújo
Luiz Edson Fachin
Marco Antonio Marques da Silva
Maria Helena Diniz
Nelson Nery Júnior
Oswaldo Duek Marques
Paulo de Barros Carvalho
Ronaldo Porto Macedo Júnior
Roque Antonio Carrazza
Rosa Maria de Andrade Nery
Rui da Cunha Martins
Tercio Sampaio Ferraz Junior
Teresa Celina de Arruda Alvim
Wagner Balera

TOMO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL | ISBN 978-85-60453-37-5

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico)
: direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [*et al.*] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017
Recurso eletrônico World Wide Web (10 tomos)
Bibliografia.

1.Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire, André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS: PANORAMA GERAL

Daniel Ferreira

INTRODUÇÃO

As infrações e sanções administrativas são assunto do cotidiano de qualquer pessoa, física ou jurídica. Isto é, todos, indistintamente, sujeitam-se à eventual incursão em uma infração administrativa, o que, por decorrência (lógico-jurídica), abre espaço para o exercício ordinário do dever-poder administrativo sancionador. Ou seja, a compreensão do tema importa – *e muito* – tanto para quem precisa se defender como para aqueles incumbidos da obrigação de apurar a falta e impor a sanção correspondente, "por questões de necessária segurança jurídica e mesmo de justiça".[1]

Nesse sentido, o "panorama geral" aqui exposto aproveita para o exame inaugural das mais variadas relações mantidas entre a pessoa infratora e a Administração Pública – como as de natureza ambiental, consumerista, contratual (licitantes e contratados), funcional (servidores públicos), profissional (envolvendo entidades de classe, como o CRM, *e.g.*), regulatória, tributária e de trânsito, dentre tantas outras –, sem prejuízo das adaptações porventura necessárias em relação a cada ramo didaticamente autônomo do Direito, ou, ainda, a cada lei que veicule normas dessa ordem, nos planos federal, estadual ou municipal.

Portanto, não é pretensão deste verbete esgotar o assunto, nem muito menos aprofundar a investigação a ponto de fazê-la compreensível apenas por jurisconsultos. A intenção – deliberada – é tratar das infrações e sanções administrativas de modo a propiciar condições para seus leitores comentarem o assunto com mínima proficiência e aprofundarem os estudos (inclusive a partir das fontes citadas, no caso dos estudantes), e, por que não, potencializar as habilidades dos profissionais de algum modo envolvidos com a temática.

[1] FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*, p. 76.

SUMÁRIO

Introdução 2

1. Considerações inaugurais 4

2. Contexto e conceito de infração administrativa 5

2.1. A questão da voluntariedade e a desnecessidade ordinária de culpa ou dolo 6

2.2. Conceito "estratificado" de infração administrativa: noção e utilidade 8

2.2.1. Conduta 9

2.2.1.1. Conduta e responsabilidade pela infração 10

2.2.2. Tipicidade (objetiva e subjetiva – da conduta) 11

2.2.2.1. Tipicidade objetiva 13

2.2.2.2. Tipicidade subjetiva 15

2.2.3. Antijuridicidade: um plus sobre a antinormatividade 16

2.2.4. Reprovabilidade (da conduta, típica e antijurídica) 17

3. Possíveis classificações para as infrações administrativas 19

3.1. Por conta dos efeitos 19

3.2. Quanto à (in)exigibilidade do elemento subjetivo do tipo 20

3.3. Segundo o vínculo de sujeição com a Administração Pública 20

3.4. Em relação ao fim almejado 21

3.5. Quanto à natureza do comportamento reprovável 21

3.6. Relativamente ao tempo de duração das infrações (ou dos efeitos decorrentes) 22

3.7. Por conta da sanção e a quem imponível 23

4. Contexto e Conceito de Sanção Administrativa 23

4.1. Finalidades da sanção administrativa, sujeito passivo e infrator 24

4.2. Sanção administrativa x medida administrativa 25

4.3. Sanção administrativa x ressarcimento 25
5. Possíveis classificações para as sanções administrativas..... 26
5.1. Em razão da restrição imposta 26
5.2. Em face da reprovação legislativa da conduta mediante (des)consideração do elemento subjetivo do tipo 28
5.3. Baseada na relação de sujeição (entre a pessoa e a Administração Pública) 29
5.4. Em face de sua (in)transmissibilidade a terceiros 29
6. Alternativas à sanção administrativa..... 29
Referências 31

1. CONSIDERAÇÕES INAUGURAIS

Uma das maiores dificuldades na seara do Direito é fazer-se comunicar adequadamente; portanto, sem ruídos. Para tanto, com vistas a evitar problemas decorrentes da plurissignificação dos rótulos, mostra-se oportuno, conveniente e até mesmo necessário fixar certos conceitos, de modo a permitir a compreensão exata de seu sentido, conteúdo e alcance.

A infração ou ilícito – como categoria jurídica que é[2] – consiste no "comportamento contrário àquele estabelecido pela norma jurídica, que é pressuposto da sanção".[3] Melhor dizendo, a infração é a causa lógico-jurídica da imposição da sanção, de modo que os comportamentos previstos pelo ordenamento jurídico somente serão erigidos à essa categoria (de infração) se a eles restar atrelada uma específica consequência jurídica, a sanção. Sendo assim, há ilícitos (jurídicos) de diferentes naturezas (como o penal, administrativo, de improbidade administrativa etc.) e, pois, sanções que seguem a mesma sorte.

[2] Esta arguta observação foi feita por Edmir Netto de Araújo (*O ilícito administrativo e seu processo*, p. 21) faz muito e se presta a lembrar que a noção das categorias jurídicas (como o ilícito e a sanção) não são privativas de nenhum ramo do Direito, servindo indistintamente para o direito penal, o direito civil e o direito administrativo sancionador, por exemplo.
[3] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*, p. 17.

Demais disso, infração e sanção "são temas indissoluvelmente ligados",[4] e, *em regra*,[5] como faces de uma mesma moeda, de modo que a uma previsão normativa, geral e abstrata, de uma infração (o antecedente) faz-se associar a resposta jurídica correspondente (o consequente), qual seja, a sanção cabível.

O objetivo deste verbete é apresentar a temática sob a perspectiva do Direito Brasileiro, ou seja, do ordenamento jurídico nacional em vigor, motivo pelo qual serão prestigiados autores pátrios.

2. CONTEXTO E CONCEITO DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA

O ilícito administrativo (ou infração administrativa, aqui tomados como sinônimos) consiste no "comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa",[6] de uma sanção da mesma natureza.

Com essa delimitação conceitual afasta-se a infração administrativa do ilícito penal e do ilícito civil, na exata medida em que se reconhece que sua apuração se dá por autoridade distinta e sob regime jurídico diverso: no primeiro caso, pela autoridade administrativa consoante as regras e princípios do Direito Administrativo aplicáveis na hipótese examinada; nos demais, afinal, pela autoridade judiciária, com suporte basilar nos códigos de Direito Penal (e de Processo Penal) e Civil (e de Processo Civil), respectivamente.

Com efeito, o fator de distinção entre os ilícitos não reside na qualidade ou gravidade da violação à ordem jurídica, porém assim se revela mediante consideração da autoridade competente para impor a sanção em cada caso.[7] Isso se presta, ademais, para apartar a infração por ato de improbidade administrativa das infrações administrativas,

---

[4] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 876.
[5] Esta observação tem uma específica razão de ser e será esclarecida na última porção deste verbete.
[6] FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 63.
[7] BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 876. Aludir à autoridade equivale a referir à competência atribuída a alguém e, pois, ao regime jurídico a que se subordina a atuação de cada sujeito. Nessa esteira, é possível assumir o *critério formal* como o idôneo para distinguir os ilícitos entre si. Sustentam essa tese: PEREZ, Adolfo Carretero; SANCHEZ, Adolfo Carretero. *Derecho administrativo sancionador*, p. 101; OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*, p. 52; FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 60; e VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*, p. 34.

sem prejuízo de se assumir a necessidade de manejo das regras e princípios do regime jurídico administrativo para o reconhecimento daquela, porém, repita-se, pelo Estado-Juiz (como previsto no parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/1992); e não pelo Estado-Administração.[8] Sintetizando, é a *função* desempenhada pela autoridade que dita tratar-se de infração-sanção administrativa ou de natureza diversa.[9]

2.1. A questão da voluntariedade e a desnecessidade ordinária de culpa ou dolo

Quando se faz referência, no conceito de infração administrativa, ao comportamento como *voluntário* – e não culposo (por negligência, imprudência ou imperícia) ou doloso – está-se a pretender afastar a necessidade de ordinária exigência (e prova) da culpa (*lato sensu*) no atuar do suposto infrator para sua eventual responsabilização pela Administração Pública.

O que pode até soar estranho para um jurista, de fato não causa alvoroço para os cidadãos, já acostumados à imposição de sanções – de trânsito e tributárias, particularmente – sem que isso ocorra. Por conta da atuação do agente da autoridade de trânsito (o guarda), o que se comunica ao proprietário do veículo, por meio notificação de autuação, na qual se veicula o conteúdo do auto de infração propriamente dito, é que *ele* incorreu na infração de "dirigir veículo manuseando telefone celular (art. 252, parágrafo único)" do Código de Trânsito Brasileiro (CTB - Lei 9.503/1997) em data, horário e local ali consignados. Então, e por conta disto, o proprietário estaria sujeito à sanção administrativa pecuniária de multa e ao recebimento de 7 pontos em seu prontuário – já que presumido, na lei, como o condutor – pela natureza gravíssima da falta na direção. Ou seja, não há uma linha sequer explicitando "culpa" no comportamento, mas apenas descrevendo o comportamento em si. Se desejar, o autuado poderá oferecer defesa no prazo legal, oportunidade em que terá de demonstrar que o comportamento inexistiu ou, se existiu, que ele não seria *típico* ou *antijurídico* ou *reprovável*, nessa ordem. Mais simples ainda é invocar as infrações tributárias de atraso no pagamento do tributo, situações em que as razões de não-pontual quitação da obrigação são, *em princípio*,

[8] Em sentido contrário: Fábio Medina Osório (*Direito administrativo sancionador*, pp. 138-139).
[9] Anui a esse entendimento Rafael Munhoz de Mello (*Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988,* p. 64.)

desimportantes, de fato e de direito.

Nos dois exemplos, se não for apresentada defesa administrativa por conta da autuação, como feita, será dispensável qualquer outra providência por parte da Administração Pública, e restará sacramentado, nessa esfera, o entendimento de que houve infração administrativa e, pois, que a sanção correspondente é de se impor ordinariamente, sem prejuízo de eventual revisão judicial.

Ao contrário, e a título de ilustração, a infração disciplinar de "abandono de cargo", como tipificada no inciso II do art. 132 da Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), reclama prova *da intenção,* da vontade livre e consciente de abandonar o cargo (*animus abandonandi*), por parte da comissão processante, mesmo que a lei assim explicitamente não o exija. Tal é fruto de construção jurisprudencial[10] e esse entendimento resta acolhido até mesmo no "Manual de Processo Administrativo Disciplinar" (2017), produzido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.[11]

De conseguinte, a regra é de inexigibilidade de culpa ou dolo para caraterização da infração administrativa e, pois, de dispensabilidade de a Administração Pública provar sua existência, resumindo-se esta ao comportamento em si (não pagamento do tributo), sem prejuízo de a lei fazer particular exigência num ou noutro sentido.

Mas como se revela, afinal, a voluntariedade do comportamento? Mediante a constatação da capacidade *de entender* e *de querer* do sujeito que nele ainda assim incidiu. No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, "a caracterização de inúmeras infrações

[10] "Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. DEMISSÃO. ABANDONO DE CARGO. ANIMUS ABANDONANDI. AUSÊNCIA. PEDIDO DE LICENÇA-MÉDICA. PRORROGAÇÃO. 1. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado, com fundamento no art. 105, I, "b", da Constituição da República, contra ato do Ministro de Estado da Justiça que demitiu o impetrante, Policial Rodoviário Federal, com base nos arts. 116, III e XI, e 132, II, da Lei 8.112/1990. 2. Sustenta o impetrante, no que diz respeito aos dias que não compareceu ao serviço, que não houve abandono de cargo, pois estava afastado para tratamento de saúde. 3. Em se tratando de ato demissionário consistente no abandono de emprego ou na inassiduidade ao trabalho, impõe-se averiguar o animus específico do servidor, a fim de avaliar o seu grau de desídia. 4. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado de que, para se concluir pelo abandono de cargo e aplicar a pena de demissão, a Administração Pública deve verificar o animus abandonandi do servidor, elemento indispensável para a caracterização do mencionado ilícito administrativo". (RMS 13.108/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 02.12.2003, DJ 19/12/2003, p. 494). 10. Segurança concedida. (MS 18.936/DF, rel. Min. Herman Benjamin, 1ª Seção, julgado em 14.09.2016, DJe 23.09.2016).

[11] MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Manual de processo administrativo disciplinar*/CGU, p. 235.

administrativas prescinde de dolo ou culpa do agente, visto que, para configurar-se sua incursão nelas e consequente exposição às pertinentes sanções, é *indispensável que haja existido, pelo menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada*".[12] Daí porque esse mesmo autor sustenta as seguintes hipóteses como excludentes da infração administrativa, exatamente por falta de voluntariedade: fato da natureza (força maior), caso fortuito, estado de necessidade, legítima defesa, doença mental, fato de terceiro, coação irresistível e erro.[13]

2.2. Conceito "estratificado" de infração administrativa: noção e utilidade

Dita constatação é fundamental, sob pena de admitir-se sancionamento administrativo de fatos e não de comportamentos, propriamente ditos.

De todo modo, é possível aprofundar ainda mais esse exame e, com lastro na Teoria Geral do Delito, ferramental próprio do Direito Penal, formulou-se uma *Teoria Geral da Infração Administrativa*,[14] cuja prestabilidade é a de permitir a conferência, *em cada caso concreto*, se efetivamente ocorreu, ou não, comportamento reprovável de alguém perante a Administração Pública, *à luz da Constituição da República*.

Por meio dessa teoria formula-se um conceito analítico, estratificado, que apresenta a infração administrativa em camadas, por partes. Isto é, demonstrando que para haver infração administrativa numa situação concretamente considerada é preciso constatar-se, **sucessivamente** e **na ordem**, *conduta* de uma pessoa física ou jurídica, que precisa ser *típica*, mostrar-se *antijurídica* e, por conta disso tudo, fazer-se *reprovável* pela Administração Pública. Ela

> "(...) permite o manejo do conceito analítico no bojo de qualquer processo administrativo, fazendo-o assumir uma feição lógico-jurídica e jurídico-positiva. E as vantagens disso são evidentes, porque a investigação da potencial ocorrência do ilícito administrativo *in concreto* – "estrato por estrato" e numa deliberada ordem – propicia um resultado nunca dantes experimentado na praxe da Administração Pública. Ela permite a exata

[12] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ilícito tributário*, pp. 24-25.
[13] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 879.
[14] FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal.*

> compreensão "de o porquê", "de quando" e "de como" a sanção administrativa se justifica e impõe em cada caso".[15]

E na falta de comprovação empírica da existência do primeiro estrato nem é preciso seguir na investigação do segundo e assim por diante, o que facilita o atuar de quem incumbido de apuração do ilícito e/ou da imposição da sanção administrativa, bem como da própria defesa, de modo a atender aos reclamos dos princípios da razoável duração do processo, da eficiência, do devido processo legal e mesmo da dignidade da pessoa humana.[16]

2.2.1. Conduta

A conduta da pessoa humana e o comportamento da pessoa jurídica (que se concretiza por meio da conduta humana de alguém a ela vinculado) distinguem-se da simples "ação" de alguém. A ação é cega e a conduta é vidente, como bem apontado por Hans Welzel.[17] Isso significa dizer que uma simples ação pode até modificar o mundo das coisas e apresentar relevância jurídica, a ponto de ensejar indenização (se dela redundar um dano), mas não se mostra apta a servir de causa para sancionamento de quem quer que seja.

Um exemplo bem explica a hipótese: o sonâmbulo pratica várias ações, mas em estado de inconsciência. Ele não possui capacidade "de entender" e "de querer" praticar tais ações, de modo que elas não estão deliberadamente concatenadas entre si como dirigidas a um certo resultado. Elas simplesmente ocorrem; não há vontade alguma. Se nesse estado de sonambulismo, à direção, ele deixar de observar o sinal vermelho do semáforo, avançando, e causar uma colisão, por certo será responsabilizado civilmente, expondo-se ao dever de reparar o dano causado em outrem. Todavia, ele não poderá ser sancionado validamente com base no código de trânsito, pela simples razão de não ter

[15] FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*, p. 630.
[16] É fácil compreender a utilidade da adoção do modelo relativamente aos três princípios. Quanto ao quarto, da dignidade da pessoa humana, chama-se atenção para a circunstância de que a verificação da falta de um elemento deve ensejar a pronta paralisação do processo de investigação e encaminhamento do feito a quem competente para a tomada das providências cabíveis (arquivamento). Ou seja, tudo o que se suceder depois de eventual constatação como essa poderá configurar excesso injustificável, repercutir em responsabilização pessoal e ensejar reparação de dano moral.
[17] WELZEL, Hans. *Estudios de derecho penal*, pp. 30-31.

praticado uma conduta. Como reforço, a dicção do art. 208 é a seguinte: "Avançar o sinal vermelho do semáforo ou o de parada obrigatório". Nesse sentido, o sonâmbulo não avançou, porque não tinha capacidade de decisão, quanto o mais no sentido de avançar ou não.

Sintetizando, para se reconhecer uma ação como dirigida a um fim, equivalendo a uma conduta (sucessão de fatos humanos tendentes à produção de um resultado final), é preciso que o suposto infrator esteja com seu estado de consciência preservado. Na falta dela, nada mais há perquirir, porque não terá havido infração administrativa.

Deveras, aludir a "comportamento voluntário" para conceituar infração administrativa – como dantes feito – apenas faz sentido fora do contexto da "teoria da infração", porque, para esta, para haver comportamento é preciso haver voluntariedade.

Exprimem essa realidade, *de falta de comportamento*, situações em que se constata, além do "estado de inconsciência", a força física irresistível interna ou o fato de terceiro.[18]

2.2.1.1. Conduta e responsabilidade pela infração

Nesta passagem é preciso tratar de uma situação pitoresca. Há hipóteses em que um sujeito pratica o comportamento e outro *responde* por ele diretamente. O CTB novamente se presta a elucidar a hipótese:

> "Art. 257. *As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo*, ao embarcador e ao transportador, *salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código*.
>
> § 1º Aos proprietários e condutores de veículos serão impostas concomitantemente as penalidades de que trata este Código toda vez que houver responsabilidade solidária em infração dos preceitos que lhes couber observar, respondendo cada um de *per si* pela falta em comum que lhes for atribuída. (...)

[18] Para aprofundamento, confira: FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal*, pp. 233-239.

> § 3º *Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo*. (...)
> § 7º *Não sendo imediata a identificação do infrator, o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo*, na forma em que dispuser o CONTRAN, *ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração*. (Destacou-se)".

Ou seja, por um lado a lei "presume" que as infrações praticadas na direção do veículo foram realizadas pelo seu proprietário na falta de identificação de pessoa diversa. Para tanto, imputa juridicamente ao proprietário o comportamento praticado na direção do veículo mesmo quando eventualmente levado a cabo por terceiro (não-identificado), assim expondo-o à responsabilização direta e pessoal.

Essa situação excepciona a regra de que "responde pela infração, sujeitando-se à sanção, quem a cometeu".[19] Isso é juridicamente admissível quando subsiste uma *relação especial* entre o infrator e o "responsável" pela infração, assim identificado na lei, como também ocorre em matéria tributária[20] e disciplinar, dentre outras.

2.2.2. Tipicidade (objetiva e subjetiva – da conduta)

Não há dúvidas de que a conduta ensejadora de sancionamento administrativo deve ter sido previamente "tipificada". A razão é simples: somente se pode exigir comportamento diverso daquele previamente estabelecido como proibido (por ação ou omissão) e, pois, somente é sancionável o comportamento ("voluntário") distinto daquele normativamente almejado. Assim sendo,

> "(...) tipicidade é antinormatividade, na exata medida em que esta se revela característica de uma conduta individualizada como proibida por um tipo administrativo (sancionador). Este, por sua vez, constitui-se na fórmula pertencente à lei [ao regulamento, ao contrato etc.], na moldura para o quadro do mundo fenomênico a retratar o comportamento indesejável e sujeito à sanção no âmbito administrativo".[21]

[19] FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal*, p. 239.
[20] "Portanto, o destinatário da responsabilidade encontra-se em situação de poder sobre o sujeito passivo tributário, de molde a ser-lhe dado exigir ou verificar o cumprimento da prestação exigida". (JUSTEN FILHO, Marçal. *Sujeição passiva tributária*, pp. 294-295.)
[21] FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal*, p. 247.

Dito de outro modo, antinormativo é o comportamento contrário ao pretendido pela norma, aquele que se amolda, com perfeição, a tudo quanto nela pretendido proscrever mediante ameaça de sanção.

Aqui entram em pauta, de plano, os princípios da certeza do direito, segurança jurídica (*do* direito e *no* direito),[22] da irretroatividade da lei instituidora de infrações (e sanções) e da legalidade,[23] para garantir a lisura do atuar administrativo.

Contudo, esse assunto (o da observância dos princípios de Direito Administrativo Sancionador) é desimportante para o específico reconhecimento da infração administrativa em cada hipótese concreta, mas pode e deve ser conferido em obras nacionais de referência, mormente porque escritas com apego ao direito nacional

[22] *En passant*, pode-se afirmar o seguinte: o âmago princípio da certeza no direito reside na lógica garantia de sua incidência, o que equivale a dizer que por conta do cometimento de uma infração o sujeito-infrator (ou o responsável) "deverá ser" sancionado, numa implicação lógico-jurídica, de dever-ser. O princípio da segurança jurídica, de sua parte, assume dupla feição. A primeira, similarmente à certeza do direito, implica no reconhecimento de que a imposição jurídico-material da sanção como resposta ao ilícito não é apenas um juízo de probabilidade, de modo que é o justo receio disso que convence os destinatários da norma a atenderem seus comandos. A segunda (certeza no direito) quer referir à necessidade de o direito fazer-se compreender pelo destinatário da norma. Ou, como dito por J. J. Gomes Canotilho, o princípio da precisão ou determinabilidade dos actos normativos exige a "conformação material e formal dos atos normativos em termos linguisticamente claros, compreensíveis e não contraditórios" (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 250.)

[23] A Constituição da República deixa literalmente assentado que: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...) XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;". Com base nisso, sustenta-se que a lei *formal* (aquela que decorre do processo legislativo) se impõe como instrumento idôneo para veiculação de ilícitos administrativos no regime de *sujeição geral* – aquele que decorre diretamente da lei (como acontece na senda do trânsito). No regime de *sujeição especial*, *voluntário* e que se forma mediante um vínculo particular de sujeição (como o que se propõe em relação a servidores e a contratados do poder público), admite-se a possibilidade de a infração ser (mais bem) prevista objetivamente por meio de ato infralegal, como o regulamento geral (da repartição) e a minuta de contrato. Isso não briga com a legalidade (*lato sensu*) e, ao revés, garante atenção ao princípio da certeza *no* direito, na medida em que se reclama do poder público que esclareça, com precisão, quais os comportamentos proibidos e obrigatórios, de modo a permitir ao destinatário decidir por (não) amoldar seu comportamento à pretensão normativa. É nesse espaço que surge a figura do *regulamento necessário*, aquele imprescindível para mitigar a generalidade e abstração da lei. (FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas,* pp. 98-102.)
Apenas a título de comentário, pelo fato de a ele nos referirmos em mais de uma oportunidade, o Regulamento sobre Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente (Decreto 6.514/2008) é inconstitucional *às escâncaras*, porque cria infrações inovando a ordem jurídica em caráter inicial. O imbróglio inicia com a Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais (a Lei 9.605/1998), que em seu art. 70 estatui o seguinte: "Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente". Com essa redação, nada, absolutamente nada se disse *de objetivo* e "delegou-se" inconstitucionalmente a tarefa de informar os destinatários da norma acerca do que seria permitido, proibido e obrigatório por meio de regulamento do Chefe do Poder Executivo. Nada obstante, até hoje a lei e o regulamento vigem sem que o Poder Judiciário tenha reconhecido essa obviedade.

vigente, em particular da Constituição da República.[24]

Assim, o que interessa examinar é se o comportamento praticado se amolda à moldura normativa do tipo, como objetiva e subjetivamente estatuído, se assim reclamado de forma excepcional.

2.2.2.1. Tipicidade objetiva

Para existir infração administrativa é preciso que o comportamento (ou o resultado do comportamento) esmiuçado normativamente se concretize mediante violação *substancial* do tipo objetivo. Isto é, que a conduta (ou o seu resultado) se realize concretamente no tipo normativo-administrativo.

Tome-se por exemplo o dever acometido por lei a qualquer servidor público federal de "ser assíduo e pontual ao serviço" (inciso X do art. 116 da Lei 8.112/1990). Não há dúvidas de que *o primeiro* atraso, *de dois minutos*, *em regra* não poderia ser subsumido à referida categoria infracional relativamente a um técnico judiciário. Tal atuar, no caso, configuraria *mera irregularidade*, o que, entretanto, não dispensaria o dever-poder de o superior imediato alertar o faltoso para a obrigação legal e a eventual (in)tolerância para a qualidade e/ou quantidade de atrasos entendidos suportáveis no dia-a-dia administrativo, inclusive mediante eventual regime de compensação. Diversamente, a CGU sustenta que o verbo empregado ("ser") "sugere certa repetição de conduta",[25] o que reclamaria renovação do atuar para reconhecimento da conduta como típica. De todo modo, a tipicidade se revelaria mediante constatação do atraso reiterado, pura e simplesmente.

De modo contrário, ao examinar a proibição constante do inciso I do art. 117 do mesmo estatuto (Art. 117. Ao servidor é proibido: I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato), a CGU admite a existência de

[24] Dentre outros, confiram-se os seguintes ensaios temáticos, publicados em ordem cronológica: OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*; OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*; FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*; VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*; MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*; FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal*; e FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas.*

[25] MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Manual de processo administrativo disciplinar*/CGU, p. 208.

meras irregularidades, ou seja, de comportamentos desconformes ao padrão normativo exigido, mas ainda assim incapazes de gerar sancionamento, pela falta de gravame ao bem jurídico protegido.[26] Na primeira situação o órgão administrativo entende – como se explicará mais adiante – tratar-se de infração de mera conduta e, na segunda, de infração de resultado, compreensão essa que assume importância supina para regular exercício administrativo do dever-poder sancionador.

Sérgio Ferraz e Adilson Dallari tratam do assunto aludindo à possibilidade de descaracterização do tipo infracional, nos seguintes termos:

> "Com esse rótulo se tem dito que é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram 'ações de bagatela', despidas de relevância, traduzidas em valores lesivos ínfimos. Em casos que tais, espera-se uma certa leniência do Estado-administrador e do Estado-juiz, dando por descaracterizado o tipo infracional. Não se deve, todavia, aceitar a invocação da insignificância quando o infrator registrar reiterada conduta faltosa, já que a reincidência não se harmoniza com o favor estatal".[27]

Neste ambiente surge, ainda, a discussão acerca da (im)possibilidade de a lei adotar conceitos jurídicos indeterminados para estipulação da moldura normativa tipificante (*e.g.,* presteza e urbanidade – incisos V e XI do art. 116 da Lei 8.112/1990). Entende-se não haver problemas nisso, desde que o destinatário da norma possa – por qualquer meio prévio – segura e objetivamente compreender em que consiste a obrigação-proibição, e que *não se admita* haver discricionariedade administrativa (entendida como liberdade, ainda que nos limites da lei) na conclusão de alguém ter incidido, ou não, no comportamento reprovável. A exigência, no caso, é de "simples" interpretação jurídica, como aponta Luis Manuel Fonseca Pires.[28]

Em suma, invocando Celso Antônio Bandeira de Mello, conclui-se no sentido de que

---

[26] "Diferentemente do art. 116, inciso X, é possível caracterizar a proibição prevista no art. 117, inciso I, mesmo diante de um único ato, não sendo necessário que as saídas injustificadas tenham sido reiteradas. Relembre-se, contudo, que o objetivo da norma é proteger a hierarquia e o funcionamento da repartição, não se configurando infração disciplinar quando não haja efetiva ofensa a estes preceitos, como no caso de pequenos incidentes normais no cotidiano da Administração Pública". (*Op. cit*., p. 211.)
[27] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, p. 197.
[28] PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas*, pp. 165-167.

> "a configuração das infrações administrativas, para ser válida, há de ser feita de maneira suficientemente clara, para *não deixar dúvida alguma sobre a identidade do comportamento reprovável*, a fim de que, de um lado, o administrador possa estar perfeitamente ciente da conduta que terá de evitar ou que terá de praticar para livrar-se da incursão em penalizações e, de outro, para que dita incursão, quando ocorrente, seja *objetivamente* reconhecível".[29]

De conseguinte, o comportamento para ser típico, equivalendo ao antinormativo (contrário à norma), deve concretamente equivaler àquilo que desde antes se soube proibido e ameaçado de sanção perante a Administração Pública.

2.2.2.2. Tipicidade subjetiva

É possível que a lei (ou ato normativo de escalão hierárquico inferior, no regime de sujeição especial) preveja a necessidade de a conduta – de o agir dirigido a um fim, repita-se – concretizar-se mediante culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo. No entanto, " a consumação da infração administrativa não demanda a presença dos graus de culpabilidade exigidos naquela esfera [penal]. Assim, a transgressão se consuma pela conduta mobilizada por simples *voluntariedade*, ou seja, pela simples vontade de adotar o comportamento".[30]

Como sustentou-se em outra oportunidade,

> "quando a lei exigir o tipo subjetivo, para a configuração da culpa – como elemento tipificante da infração – será preciso provar a *previsibilidade do resultado* normativamente indesejado, bem como demonstrá-lo em consideração à conduta cogitada reprovável (pelo descumprimento do dever de cuidado). Dito de outro modo, se o resultado for comprovado como imprevisível nas condições em que dado o comportamento, a conduta até poderá figurar como objetivamente típica (quanto ao resultado), porém, pela perda do seu estrato subjetivo tipificante, não mais se poderá aludir a uma infração administrativa.
>
> Então, para ser objetivamente previsível o resultado, ele tem de ser controlável, dominável, ou evitável pela prudência comum ou normal; para

[29] BANDEIRA DE MELLO. *Curso de direito administrativo,* p. 882.
[30] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 156.

> ser subjetivamente previsível (o resultado), mister que a pessoa, em suas pessoais e razoáveis condições, possa assim antevê-lo, sob pena de se admitir reprovabilidade a partir da ausência do poder de adivinhação".[31]

Contudo, uma advertência é necessária. Aludir à desnecessidade do elemento subjetivo do tipo para configuração da infração administrativa não importa em assumir a responsabilidade como objetiva, hipótese em que provados o resultado e o nexo de causalidade (dele com a conduta comissiva ou omissiva praticada) essa irrompesse. Afinal, sempre será ônus da Administração Pública apontar o comportamento (típico), portanto como dotado de voluntariedade – pelo menos.

Na exigência normativo-tipificante do dolo será possível cogitar, até mesmo, da tentativa como reprovável perante a Administração Pública, desde que, evidentemente, haja indicação precisa nesse sentido.[32]

2.2.3. Antijuridicidade: um plus sobre a antinormatividade

Não basta que haja conduta e que essa seja típica (objetiva e/ou subjetivamente) para que se cogite, no caso concreto, da incursão de alguém em infração administrativa. Pode ser que juntamente com o comportamento típico se façam presentes "causas de justificação" para tanto. Em situação desse jaez não restará configurada a antijuridicidade, mas apenas a antinormatividade.

Entenda-se por *causa de justificação* uma extraordinária autorização no sistema jurídico para um comportamento típico que, em certas circunstâncias, acaba por ser "tolerado", na exata medida em que a lei não pode impor um sacrifício maior apenas para que os destinatários da norma a cumpram com fidelidade. Exemplifica-se.

Uma pessoa na direção de veículo automotor que extrapola a velocidade máxima permitida para fugir de um sequestrador pode até descumprir a norma de trânsito, mas não o Direito. Afinal de contas, todos tem direito de se proteger, chegando-se o ponto de se admitir no sistema a pior situação imaginável: pôr fim à vida de outrem para proteção da própria. Logo, o provado "estado de necessidade" justificaria o comportamento típico concretamente realizado. Segundo Régis Fernandes de Oliveira, essa hipótese

[31] FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas,* p. 636.
[32] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*, p. 103.

justificadora configura uma

> "(...) situação em que se encontra a pessoa que, para salvar de perigo atual e iminente um bem jurídico próprio ou alheio, é obrigada a sacrificar um bem de outrem. Exemplo: alguém cai dentro de um fosso repleto de animais ferozes, preservados pelo Estado, por se cuidar de espécie em extinção. Para salvar sua vida, atira nos animais ou outrem o faz, matando-os. A infração consistiria em eliminar os animais, de rara espécie. Inobstante, não estará caracterizada a infração, apesar de se cuidar de ação típica".[33]

Somam-se a elas, dentre outras, as seguintes *excludentes de antijuridicidade*: o "estrito cumprimento do dever legal", a "legítima defesa" (e suas variantes) e o "exercício regular do direito", cuja prova incumbe à defesa, frise-se.

2.2.4. Reprovabilidade (da conduta, típica e antijurídica)

Todavia, mesmo a conduta, típica e antijurídica pode não se mostrar reprovável, *in concreto*. Ou seja, pode ser que a despeito de constata a presença dos três primeiros estratos ainda assim não se proponha qualquer reprovação em seara administrativa, de modo a faltar justa causa (lógico-jurídica e fático-normativa) para imposição de sanção. É que a reprovabilidade exprime a possibilidade, no caso examinado, de o sujeito poder evadir-se da conduta, típica e antijurídica.

Neste ponto, retoma-se o tema da culpa (*lato* e *stricto sensu*), e a falta dele (do traço subjetivo do comportamento) faz com que se reconheça a inexigibilidade de conduta diversa daquele sujeito e naquelas circunstâncias efetivamente sindicadas.

Um julgado colhido junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região se mostra por demais eloquente:

> "Ementa: ADMINISTRATIVO. IBAMA. MULTA ADMINISTRATIVA. APREENSÃO DE DEZENOVE (19) AVES DA FAUNA SILVESTRE MANTIDAS EM CATIVEIRO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 72, §3º, I, AMBOS DA LEI 9.605/1998. SENTENÇA EXCLUI DA LIDE A UNIÃO FEDERAL E *JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO DO AUTOR,*

[33] *Idem,* p. 67.

> *DECLARANDO NULO O AUTO DE INFRAÇÃO*. Improvimento da apelação.
> (...)
> VOTO
> Afiguram-se-me irrefutáveis as considerações desenvolvidas no parecer do culto agente do MPF, Dr. Francisco de Assis Vieira Sanseverino, a fls. 145/6, *verbis*: 'Não merece provimento o recurso. (...) É bem verdade que 'ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece' (artigo 3°, da Lei de Introdução ao Código Civil). Porém, neste caso concreto, *nota-se que o autor é analfabeto, e conta com quase 67 (sessenta e sete) anos de idade, sendo, além disso, pessoa simples e trabalhador rural (bóia-fria), sem condições de prever a ilicitude de sua conduta.* (...)
> Por esses motivos, voto por negar provimento à apelação. É o meu voto. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz – Relator
> (TRF4, 3ª Turma, AC 2004.70.04.003551-3, Rel. Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, p. 27/02/2008 – destacou-se)".

No julgado examinado não há causa de justificação. Entretanto, há conhecidas categorias jurídicas que se prestam a resolver situações como essa, a saber: o "erro invencível" (reconhecido em relação ao analfabeto), a "obediência hierárquica", a "coação moral irresistível", o "caso fortuito" e a "força maior".[34] E, outra vez, o ônus dessa discussão-argumentação incumbe à defesa, sem prejuízo de a Administração Pública reconhecer tais situações *ex officio*, para fins de manutenção do Estado de Direito, que requer legalidade e boa-fé tanto da Administração Pública como dos próprios cidadãos.

Enfim, apenas *se* e *quando* encerrado o ciclo de investigação-defesa e concluir-se pela concreta incursão de alguém em comportamento, típico, antijurídico e reprovável é que se poderá *cogitar* do exercício do dever-poder administrativo sancionador, impondo-se a quem de direito (infrator ou responsável, conforme o caso) a sanção correspondente.

[34] Para aprofundamento, confira: FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*, pp. 638-640; e FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal,* pp. 295-324.

3. POSSÍVEIS CLASSIFICAÇÕES PARA AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS[35]

Classificações não são verdadeiras ou falsas, válidas ou inválidas. São, apenas, úteis ou inúteis, a partir da utilidade que delas se pretende (e pode) extrair. Sendo assim, assumem-se como principais as classificações a seguir apresentadas, por meio das quais apontam-se, enfim, distintas espécies de infrações administrativas, em grande parte ilustradas (e destacadas, em rodapé) por exemplos colhidos no direito vigente ou mesmo na jurisprudência.

3.1. Por conta dos efeitos

As infrações administrativas, quanto *ao resultado* (*aos efeitos provocados pela conduta do infrator*, mas sem com ela se confundir), podem ser formais ou materiais. São **formais** (também ditas de *mera conduta*) aquelas que se concretizam *independentemente de um efetivo resultado externo à tipificada conduta*.[36] **Materiais** são as que exigem um *resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator e nela não se esgota*. Estas podem se dividir em (materiais) de resultado de dano ou de perigo. São (de resultado) **de dano** as que efetivamente causam modificação do estado das coisas (do bem, jurídico ou material, protegido pela lei – se admitida a consideração).[37] As **de perigo** (apenas) ameaçam de modificação lesiva o *status quo ante*, podendo ser de perigo *concreto* (que exigem *concreta mensuração do perigo*, mas que não conduzem ao resultado antevisto como indesejável)[38] ou *abstrato* (cuja periculosidade é presumida na

[35] Este verbete é inédito em *quase* toda sua redação. Relativamente às classificações propostas (para infrações e sanções administrativas), o texto elaborado nos idos de 2013 não comporta grande variação, pelo fato de atualizar e melhor esclarecer outras, mais antigas. Destarte, justificadamente, esta porção e sua similar (tratando da classificação das sanções administrativas) tomam por base – quando não replicam – o que apresentado no artigo intitulado "Infrações e Sanções Administrativas", veiculado em obra coletiva. (FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*, pp. 640-645; pp. 650-655.)

[36] Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei 5.452/1943)
"Art. 435. Fica sujeita à multa de valor igual a 1 (um) salário-mínimo regional e ao pagamento da emissão de nova via a empresa que fizer na Carteira de Trabalho e Previdência Social *anotação não prevista em lei.*"

[37] Regulamento sobre Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente (Decreto 6.514/2008)
"Art. 46. *Transformar madeira* oriunda de floresta ou demais formas de vegetação nativa *em carvão*, para fins industriais, energéticos ou para qualquer outra exploração, econômica ou não, sem licença ou em desacordo com as determinações legais: (...)".

[38] Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei Ordinária 4.117/1962 – *não mais em vigor*)

lei).[39]

3.2. Quanto à (in)exigibilidade do elemento subjetivo do tipo

Em regra, as infrações administrativas independem do *elemento subjetivo*, bastando o mero *animus*. Conquanto seja assim, pode a lei estipular em contrário, de modo que são **objetivas** as infrações administrativas de *mera voluntariedade,*[40] para as quais normativamente não se exige o dolo ou a culpa.

São **subjetivas** aquel'outras para as quais o autor do ilícito tenha operado com *dolo ou culpa* (esta em qualquer dos seus graus) e seja assim relevante por força de lei. *Dolosas* são as que se realizam mediante *livre e deliberada intenção do sujeito na realização do resultado administrativamente reprovável*; dizem-se *culposas*[41] as infrações *formais* ou *materiais* que assim se concretizaram à margem da específica intenção do infrator, mas por *falta de dever de cuidado* (por negligência, imprudência ou imperícia). A importância e mesmo a imprescindibilidade desta classificação é patente, porque única apta a explicar (a constitucionalidade de) as sanções objetivas – que, antecipa-se, não comportam gradação a qualquer título.

3.3. Segundo o vínculo de sujeição com a Administração Pública

As pessoas (físicas e jurídicas) se obrigam perante a Administração Pública de forma compulsória ou por vontade própria. Involuntariamente, *a sujeição* se dá por força de lei (de *sujeição geral*), de sorte que as infrações administrativas **gerais** (ou **de polícia**)

"Art. 72. A pena de suspensão até 15 (quinze) dias, ouvido o Conselho Nacional de Telecomunicações, será aplicada pelo Ministro da Justiça nos seguintes casos: (...).
c) quando seja criada **situação de perigo de vida** (...)".

[39] Regulamento sobre Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente (Decreto 6.514/2008)
"Art. 67. Disseminar doença ou praga ou espécies *que possam causar dano* à fauna, à flora (...)".

[40] Lei de Defesa da Concorrência (Lei Ordinária 12.529/2011)
"Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, *independentemente de culpa*, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; (...)".

[41] Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN (Lei Complementar 35/1979)
"Art. 43. A pena de advertência aplicar-se-á reservadamente, por escrito, no caso de *negligência* no cumprimento dos deveres do cargo".

contrastam com obrigações ou proibições para as quais não há um fator volitivo de aproximação (como o fiscal, *e.g.*).

Diferentemente, se apresentam como **especiais** as infrações que se constituem em razão de um vínculo de *sujeição especial*, que também pode ser *voluntário* (contratuais, como as decorrentes de licitação; e disciplinares, pelo regime funcional) ou *não* (transgressões dos sujeitos ao regime militar obrigatório e dos encarcerados). Dessa feita, não pode cometer infração disciplinar (nos termos da Lei 8.112/1990) quem não é servidor público (civil da União), e ao mesmo tempo é passível de sofrer sanção administrativa tributária qualquer pessoa física ou jurídica.

3.4. Em relação ao fim almejado

Se e *quando* a norma jurídica assim expressamente admitir poderá haver infração **tentada**[42] (logo, passível de sancionamento administrativo a este "singelo" título), mas apenas em relação às *dolosas* – por evidente – e que não se consumaram por fatores estranhos à vontade do sujeito. **Consumada**, por sua vez, será aquela materialmente realizadora do resultado desejado pelo infrator.

3.5. Quanto à natureza do comportamento reprovável

Referentemente à natureza da conduta reprovável, as infrações podem ser **comissivas** ou **omissivas**. As da primeira ordem se realizam por meio de um atuar positivo (contrário a uma proibição legal); as outras se revelam pela *inação* (a despeito do dever legal de agir). É de se admitir, ainda, a partição das infrações **omissivas** em *próprias*[43] e *impróprias*. Estas (também conhecidas como "comissivas por omissão") são as que exigem um resultado decorrente da omissão; aquelas independem de tanto.

---

[42] Lei 4.845/1965 (Proíbe a saída, para o exterior, de obras de arte e ofícios produzidos no país até o fim do período monárquico)
"Art. 5º *Tentada a exportação* de quaisquer obras e objetos de que trata esta Lei, *serão os mesmos seqüestrados* pela União ou pelo Estado em que se encontrarem, em proveito dos respectivos museus."
[43] Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990)
"Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva. (...)
§ 3° Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa *por omissão* quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço".

3.6. Relativamente ao tempo de duração das infrações (ou dos efeitos decorrentes)

Régis Fernandes de Oliveira classifica tripartidamente as infrações quanto à sua duração: são "*instantâneas*, se se esgotam num só instante, ou então, *permanentes*, quando sua duração se protrai no tempo. Pode existir, também, a infração *continuada*, quando as lesões são instantâneas, mas diversas, operadas em fluência do tempo".[44] Nada obstante, parece ainda melhor empregar como fator de discriminação a própria "consumação da infração", por conta do qual temos infrações administrativas **instantâneas**, **instantâneas de efeitos permanentes**, **continuadas** e **permanentes**.

As primeiras se caracterizam pela *consumação do resultado, que se produz num só momento*.[45] Nas segundas, a infração, embora *consumada em único instante,* continua a produzir os efeitos indesejáveis, a despeito da vontade do infrator.[46] As continuadas *pressupõem mais de um comportamento reprovável, porém sempre igual e que se dilata no tempo pela não-solução de continuidade*.[47] As permanentes têm sua consumação protraída no tempo, por conta da vontade do infrator.[48]

A utilidade de assim distingui-las repousa na delimitação do marco temporal inaugural para a contagem dos prazos prescricionais na matéria,[49] e, ainda, para se afastar a pretensão de múltiplas sanções (evitando *bis in idem*), quando a infração administrativa

---

[44] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*, p. 71.
[45] CTB – "Art. 172. Atirar do veículo ou abandonar na via objetos ou substâncias: (...)."
[46] *E.g.,* a infração administrativa ambiental de disseminação de praga. Vide nota de rodapé 39.
[47] "Ementa: ADMINISTRATIVO. DISPOSITIVO DE LEI TIDO COMO VIOLADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS nºs 282 e 356 do STF. SUNAB. LEI DELEGADA 04/62. *INFRAÇÃO CONTINUADA.* MULTA SINGULAR. I - A matéria inserta no art. 21 da Lei Delegada 04/1962, tido como violados nas razões do recurso especial, não foi objeto de debate no acórdão hostilizado e sequer foram opostos embargos de declaração para suprir a omissão e ventilar a questão federal. Incidem, na espécie, os enunciados sumulares nºs 282 e 356 do STF. II - É assente o entendimento nesta Corte de que *a seqüência de diversos ilícitos de mesma natureza,* apurados em uma única ação fiscal, *é considerada como infração continuada* e, portanto, sujeita à imposição de multa singular. Precedentes: (...). II - Recurso especial improvido". (STJ, 1ª Turma, REsp 1041310/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, j. 27.05.2008 – destacou-se.)
[48] Regulamento sobre Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente (Decreto 6.514/2008)
"Art. 24. Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: (...). § 3º Incorre nas mesmas multas: (...) III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, *guarda, tem em cativeiro ou depósito*, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória (...)".
[49] Confira-se: COSTA, José Armando da. *Prescrição disciplinar*; e NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública.*

for *continuada* e não *reiteradamente igual*.

3.7. Por conta da sanção e a quem imponível

Infrator, relembre-se, é quem comete a infração. Logo, seria de se supor que somente a ele pudesse ser pessoalmente dirigida a sanção correspondente. As infrações administrativas, todavia, podem ser separadas em duas categorias: as infrações **reais** são desvaloradas de forma fixa pelo Direito, portanto com indiferença ao sujeito infrator, às condições do cometimento e, eventualmente, quanto à própria qualidade ou quantidade "do resultado". Por isto mesmo, podem acabar diretamente *impostas* ao infrator ou, até mesmo, ao responsável pela infração, como as de trânsito, ordinariamente; as **pessoais**, de sua banda, ensejam *valoração individualizada* da pessoa do infrator, das condições de cometimento da infração, do resultado danoso etc. para *imposição* da sanção correspondente. Portanto, são diretamente aplicáveis apenas ao infrator, como as disciplinares, o que aclara sua patente utilidade.

Com esta classificação ultimam-se as espécies (ou modalidades) de infrações administrativas consideradas mais importantes, o que não elide eventual oferecimento de novas, tomando por base outro fator entendido relevante e aqui desconsiderado.

4. CONTEXTO E CONCEITO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Mutatis mutandis, tudo quanto dantes referido em relação aos ilícitos propõe-se, em relação às sanções, pouco importando o termo empregado para referi-las no ordenamento jurídico, sendo iguais, *em sua essência*, a sanção disciplinar de advertência, a pena de detenção por sonegação fiscal e a multa por descumprimento do contrato de locação.

Nada obstante, é possível diferençá-las, como visto, a partir do reconhecimento do regime jurídico a que submetida a autoridade competente para sua imposição.

Destarte, conceitua-se sanção administrativa como sendo "a direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser imposta no exercício da função administrativa, em virtude da incursão de uma pessoa física ou jurídica num ilícito regularmente sindicável nesse âmbito".

4.1. Finalidades da sanção administrativa, sujeito passivo e infrator

Por seu caráter *restritivo de direitos*, resta patente que a finalidade da sanção administrativa não é a de conceder uma vantagem, como ocorre com as chamadas sanções premiais. Seu efeito é o de restringir a esfera de direitos daquele que sofre sua imposição, exatamente pela incursão (de alguém) em comportamento, típico, antijurídico e reprovável. Sendo assim, seria possível cogitar de que sua finalidade (ou, pelo menos, uma delas) sempre é a de castigar. Todavia, isso é uma inverdade.

Como dantes examinado, a infração cometida por um sujeito (motorista) pode ser imposta diretamente a outro (o proprietário do veículo) tão apenas pela não apresentação daquele na forma da lei. Ou seja, o *sujeito passivo* da sanção administrativa tanto pode ser o infrator como o responsável pela infração (dito *responsável subsidiário*).[50] Nesse sentido, seria um contrassenso "castigar" alguém que, pessoalmente, não cometeu a infração e nem concorreu para tanto, por ação ou omissão.

Por outro lado, todo castigo, por evidente, deve apresentar *qualidade* e *quantidade* (adequação, razoabilidade e proporcionalidade) compatível com a reprovabilidade do comportamento, típico e antijurídico e/ou de seus efeitos, quando for o caso. Nada obstante, sabe-se que há sanções, como as tributárias, que em regra são impostas a qualquer sujeito indistintamente. Logo, sem atinar para a condição financeira do infrator, a ausência ou não de intenção de praticar o comportamento proibido etc. Sintetizando, para o atraso de pagamento, a multa será de x%. Nesse contexto, por óbvio que a sanção pode não repercutir em castigo, como pode até redundar em castigo excessivo, porque alguns a sentirão como um verdadeiro mal e outros a assimilarão como simples e remediável gravame patrimonial. Daí sustentarmos que castigo pode ser o efeito da sanção, mas que não se confunde com a sua finalidade.[51]

Juliana Bonacorsi de Palma vai além na sua compreensão e enxerga outros efeitos como decorrentes da imposição da sanção administrativa:

> "É o exercício da prerrogativa sancionatória por meio da aplicação da sanção administrativa que afirma a autoridade da Administração frente o

[50] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, pp. 878-879.
[51] FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 48.

> administrado, razão pela qual são reconhecidos os seguintes efeitos: repressão do infrator, recomposição da legalidade e prevenção de infrações, dado o efeito simbólico da sanção à sociedade".[52]

Justamente por isso, sustenta-se que a finalidade da sanção administrativa é desestimular condutas reprováveis nessa seara, ao que acresce Celso Antônio Bandeira de Mello o fim de "constranger ao cumprimento das obrigatórias".[53]

4.2. Sanção administrativa x medida administrativa

Ao se adotar a expressão "direta e imediata consequência jurídica" na formulação do conceito de sanção administrativa afastou-se, de plano, qualquer confusão entre "medidas" e "sanções" administrativas. Estas são consequências, configuram respostas ao cometimento da infração administrativa. Aquelas têm lugar antes do cometimento da infração ou mesmo na dúvida acerca de sua ocorrência, portanto assumindo finalidade diversa, qual seja a de evitar/coartar a concretização do ilícito administrativo ou permitir a sua escorreita apuração.[54]

O Código de Trânsito Brasileiro é, por demais, educativo no assunto, dispensando maiores lucubrações:

> "Art. 162. Dirigir veículo:
> I - sem possuir Carteira Nacional de Habilitação, Permissão para Dirigir ou Autorização para Conduzir Ciclomotor:
> *Infração* - gravíssima;
> *Penalidade* - *multa* (três vezes);
> *Medida administrativa* - *retenção do veículo* até a apresentação de condutor habilitado; (...). (Destacou-se.)".

4.3. Sanção administrativa x ressarcimento

---

[52] PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública*, p. 90.
[53] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Op. cit.*, p. 878.
[54] Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/1990)
"Do Afastamento Preventivo
Art. 147. Como medida cautelar e *a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade*, a autoridade instauradora do processo disciplinar poderá determinar o seu afastamento do exercício do cargo, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias, sem prejuízo da remuneração". (Destacou-se.)

Afirma-se, faz muito, que não há sanções ressarcitórias, entendimento igualmente acolhido por Celso Antônio Bandeira de Mello.[55] Para o dano a resposta é a indenização, para o ilícito, a sanção. Dito de outro modo: "Sendo assim, forçoso concluir que a sanção administrativa tem finalidade desestimuladora; a indenização apenas objetiva restaurar o *status quo ante*".[56]

O dever de restaurar o patrimônio lesionado decorre de previsão genérica, prevista no Código Civil em vigor (Lei 10.406/2002): "Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo". Ou seja, a causa da indenização (o dano) é distinta da causa da sanção (a infração). Há, ademais e como visto, infrações administrativas de mera conduta, portanto que não alteram o mundo fenomênico de qualquer forma e, a despeito disso, dão azo à imposição de sanção pela Administração Pública.

A Lei 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas) deve, portanto, ser interpretada e aplicada "inteligentemente", no sentido de que uma multa porventura imposta a contratado com a deliberada intenção de fazer as vezes de reparação de dano (a qualquer título) *reclama prova deste* para sua validade-exigibilidade. Mais ainda, como a previsão da multa assume a feição de cláusula penal, também é preciso atender aos reclamos dos arts. 408 a 416 do CC, quando for o caso.

5. POSSÍVEIS CLASSIFICAÇÕES PARA AS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS[57]

5.1. Em razão da restrição imposta

O primeiro e, quiçá, o mais importante parâmetro para exame das sanções administrativas é a natureza da restrição imposta. Logo, as sanções administrativas são **restritivas da liberdade** – só atingindo pessoas físicas, impedindo sua liberdade (*e.g.*, de prisão, como previstas no regime castrense); **restritivas de atividades** (de pessoa física ou jurídica), como a de suspensão temporária do exercício profissional[58] e cassação de

[55] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Grandes temas de direito administrativo*, p. 370.
[56] FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*, p. 650. Em sentido contrário: OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativa,* p. 73.
[57] Reitera-se, aqui, o que anotado na nota de rodapé n. 35.
[58] Estatuto da OAB e da Advocacia (Lei 8.906/1994):

licença de atividade;[59] **restritivas do patrimônio moral**, expressivas de admoestações dirigidas ao infrator, como a de declaração de inidoneidade do licitante;[60] e **restritivas do patrimônio econômico**, dotadas de natureza pecuniária (multas) ou que nela se pode exprimir objetivamente, como as de perda e/ou mesmo de inutilização de bens.[61]

Há outra possibilidade, entretanto, que também confere utilidade à classificação baseada na restrição imposta, de modo que as sanções administrativas podem ser apartadas como **reais** – as pecuniárias (multas) e as que gravam coisas, pela natureza real (como a interdição de estabelecimento) – ou **pessoais**, as que, *personalissimamente*, atingem a figura do infrator (pessoa física ou jurídica) ou o responsável, nelas se incluindo a disciplinar (cuja imposição reclama exame da vida pregressa) e a de suspensão de atividades, da pessoa jurídica ou física.[62]

"Art. 35. As sanções disciplinares consistem em: (...) II – suspensão; (...).
Art. 37. A suspensão é aplicável nos casos de: (...) § 1º *A suspensão acarreta ao infrator a interdição do exercício profissional, em todo o território nacional*, pelo prazo de trinta dias a doze meses, de acordo com os critérios de individualização previstos neste capítulo."

[59] Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei 8.078/1990)
"Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor *ficam sujeitas*, conforme o caso, *às seguintes sanções administrativas*, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: (...) IX - *cassação de licença* do estabelecimento ou de atividade; (...)."

[60] Lei Geral de Licitações e Contratações Públicas (Lei 8.666/1993)
"Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...) IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior."

[61] Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei 8.078/1990)
"Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor *ficam sujeitas*, conforme o caso, *às seguintes sanções administrativas*, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: I - multa; (...) III - inutilização do produto; (...)."

[62] Lei 6.385/1976 (Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários)
"Art. 11. A Comissão de Valores Mobiliários poderá impor aos infratores das normas desta Lei, da lei de sociedades por ações, das suas resoluções, bem como de outras normas legais cujo cumprimento lhe incumba fiscalizar, as seguintes penalidades: (...) III - suspensão do exercício do cargo de administrador ou de conselheiro fiscal de companhia aberta, de entidade do sistema de distribuição ou de outras entidades que dependam de autorização ou registro na Comissão de Valores Mobiliários; IV - inabilitação temporária, até o máximo de vinte anos, para o exercício dos cargos referidos no inciso anterior; V - suspensão da autorização ou registro para o exercício das atividades de que trata esta Lei; VI - cassação de autorização ou registro, para o exercício das atividades de que trata esta Lei; VII - proibição temporária, até o máximo de vinte anos, de praticar determinadas atividades ou operações, para os integrantes do sistema de distribuição ou de outras entidades que dependam de autorização ou registro na Comissão de Valores Mobiliários; VIII - proibição temporária, até o máximo de dez anos, de atuar, direta ou indiretamente, em uma ou mais modalidades de operação no mercado de valores mobiliários."

5.2. Em face da reprovação legislativa da conduta mediante (des)consideração do elemento subjetivo do tipo

Como adrede apontado, classificam-se as infrações administrativas em objetivas e subjetivas, considerando-se a necessidade, ou não, da presença do elemento subjetivo para caracterização da conduta típica. Como "efeito" dessa constatação propõe-se classificar as sanções administrativas em sanções **objetivas** e **subjetivas**.

Por conta de infrações objetivas é de se impor uma sempre fixa e desfavorável consequência jurídica, independentemente do sujeito que nelas tenha incorrido. Neste caso tem-se a sanção **objetiva**. Nesse sentido é que sanções *objetivas* (como as de trânsito e tributárias) podem diretamente recair sobre outra pessoa que não o infrator.

A sanção **subjetiva**, ao contrário, se presta a responder de forma individualizada – *rectius*, personalizada – à reprovabilidade administrativa da conduta, propiciando gradação (qualitativa ou quantitativa) *in concreto*, se não antecipadamente feita pela própria lei, como acontece em relação aos servidores públicos,[63] para fins de sua adequação à "pessoa do infrator", às condições em que praticada a conduta, e, muitas vezes, aos riscos criados e/ou aos danos dela decorrentes. A regra, assim, é de gradação das sanções subjetivas pelo agente competente quando da sua imposição e na exata medida da reprovabilidade da conduta, em razão da culpa ou do dolo afinal detectado e mesmo dos seus efeitos.[64]

Enfim, quando e onde couber a imposição de uma sanção administrativa direta e especialmente atrelada a uma infração, com a nota típica de singularidade, então será o caso de examinar sua adequação a partir dos primados da razoabilidade e da proporcionalidade, para o que as lições de José Roberto Pimenta Oliveira são

[63] Está-se a referir à técnica legislativa, presente em tantos estatutos, de atrelar à violação de deveres funcionais a imposição da sanção de advertência e a comportamentos assumidamente graves a pena de demissão. Nada obstante, (em regra) a reincidência permite imposição de sanção mais grave que a originalmente prevista.

[64] Heraldo Garcia Vitta (*A sanção no direito administrativo*, p. 123) critica essa proposta de classificação e aponta não se tratar de sanções distintas, de espécies de sanções, mas apenas de critérios (subjetivo ou objetivo) de imposição, consoante a discricionariedade do legislador. De fato, isso *também* pode ser examinado por esse ângulo.

imprescindíveis.[65]

5.3. Baseada na relação de sujeição (entre a pessoa e a Administração Pública)

Como antecipado, uma das partições mais conhecidas relativamente ao tema das infrações-sanções administrativas é a que se funda no regime de sujeição (geral ou especial) ao qual se subordina o infrator e/ou o responsável perante a Administração Pública.

Serão **gerais** ou **"de polícia"** as sanções administrativas decorrentes do descumprimento da norma subordinante *por força de lei* em senso estrito e **especiais** as que decorrem da reprovação normativa de uma conduta de alguém particularmente engajado com o Estado, de forma voluntária ou mesmo compulsória.[66] Ou, simplificando, fazendo-se respostas adequadas paras as infrações gerais ou especiais, como adrede analisado.

5.4. Em face de sua (in)transmissibilidade a terceiros

Há sanções administrativas que se transferem a terceiros, ditas **transmissíveis**, e há sanções administrativas que não são transmissíveis em hipótese alguma, as **intransmissíveis**. Em nosso entender, são transmissíveis as sanções administrativas *reais* (que incluem as pecuniárias) e intransmissíveis as sanções restritivas *pessoais,* consoante classificação anterior, feita tomando por base a restrição imposta. Afiança essa construção Heraldo Garcia Vitta.[67]

6. ALTERNATIVAS À SANÇÃO ADMINISTRATIVA

[65] OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*, pp. 471-513. Confira, também: FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, pp. 161-172.
[66] No caso de sujeição especial compulsória (como ocorre em relação aos encarcerados e aos integrados ao regime militar obrigatório), *a lei* (e não o regulamento, como o Regulamento Disciplinar do Exército, R4 – Decreto 4.346/2002) será necessária para *validamente* estipular os ilícitos administrativos e prever as sanções correspondentes.
[67] VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*, pp. 121-122.

Por conta da provada incursão de alguém em comportamento, típico, antijurídico e reprovável administrativamente, a sanção administrativa é a resposta *ordinária*. Isto é, trata-se, em regra, de atividade vinculada, que não permite à autoridade competente tomar qualquer outra providência que não impor ao sujeito infrator (ou ao responsável pela infração) a sanção administrativa correspondente. Demais disso, o servidor (competente) que tiver notícia do suposto cometimento de infração administrativa está obrigado a apurá-la de imediato, sob pena de responsabilização.

Todavia, pode a lei decidir em contrário, autorizando que outro tipo de tratamento-resposta reintegre a ordem jurídica violada ou melhor salvaguarde os interesses públicos.

Por exemplo, desde a égide da antiga Lei do CADE (Lei 8.884/1994) era permitido ao suposto infrator das normas de proteção da concorrência firmar um termo de cessação da prática sob investigação,[68] assim afastando a potencial sanção administrativa.

Em outro giro, a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) viabiliza (há mais de uma década) "a firmação de Termos de Ajustamento de Conduta como forma de *agilização na recomposição* do dano ambiental",[69] permitindo conversão de multa em prestação de serviços de recomposição do meio ambiente degradado.

Destarte, não é novidade que se tem permitido, paulatina e normativamente,

[68] "Do Compromisso de Cessação
Art. 53. Em qualquer fase do processo administrativo poderá ser celebrado, pelo CADE ou pela SDE ad referendum do CADE, compromisso de cessação de prática sob investigação, que não importará confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada.
§ 1º O termo de compromisso conterá, necessariamente, as seguintes cláusulas:
a) obrigações do representado, no sentido de fazer cessar a prática investigada no prazo estabelecido;
b) valor da multa diária a ser imposta no caso de descumprimento, nos termos do art. 25;
c) obrigação de apresentar relatórios periódicos sobre a sua atuação no mercado, mantendo as autoridades informadas sobre eventuais mudanças em sua estrutura societária, controle, atividades e localização.
§ 2º O processo ficará suspenso enquanto estiver sendo cumprido o compromisso de cessação e será arquivado ao término do prazo fixado, se atendidas todas as condições estabelecidas no termo respectivo.
§ 3º As condições do termo de compromisso poderão ser alteradas pelo CADE, se comprovada sua excessiva onerosidade para o representado e desde que não acarrete prejuízo para terceiros ou para a coletividade, e a nova situação não configure infração da ordem econômica.
§ 4º O compromisso de cessação constitui título executivo extrajudicial, ajuizando-se imediatamente sua execução em caso de descumprimento ou colocação de obstáculos à sua fiscalização, na forma prescrita no art. 60 e seguintes.
§ 5º O disposto neste artigo não se aplica às infrações à ordem econômica relacionadas ou decorrentes das condutas previstas nos incisos I, II, III e VIII do art. 21 desta Lei."
[69] FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal*, p. 339.

reverter-se a lógica segundo a qual "dado o ilícito, deve ser a sanção", motivo pelo qual aponta-se essa realidade, atualmente, **como regra**. E a regra, para ser afastada, exige *lei* – que autorize ou imponha comportamento diverso.

Percebe-se, pois, certa tendência no sentido de preferir-se a composição à imposição, o acordo à sanção, inclusive na esfera administrativa, o que se vê reforçado no próprio Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), ao prever que "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados" (§ 3º do art. 3º) e que o códex se aplica a processos administrativos supletiva e subsidiariamente (art. 15). A Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) parece seguir a mesma trilha (arts. 32 a 40).

Enfim, estas são as considerações entendidas oportunas para a *primeira versão* deste verbete, cujo escopo foi o de apresentar o "panorama geral" das infrações e sanções administrativas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGIRREAZUENAGA, Inãki. *La coacción administrativa directa*. Madrid: Civitas, 1990.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *Derecho administrativo sancionador: materiales.* Barcelona: Cedecs Editorial, 1995.

_____. *La presunción de certeza del derecho administrativo sancionador.* Madrid: Civitas, 1994.

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Infrações e sanções tributárias*. São Paulo: Dialética, 2003.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *O ilícito administrativo e seu processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo.* 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

_____. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

_____. Ilícito tributário. *Revista de direito tributário*, v. 62. São Paulo, 1995 pp. 22-35.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

CASSONE, Vittorio. Sanções administrativas tributárias. *Sanções administrativas tributárias*. Hugo de Britto Machado (coord.). São Paulo: Dialética, 2004, pp. 466-476.

COSTA, José Armando da. *Incidência aparente de infrações disciplinares*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. *Prescrição disciplinar.* Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. Termo de compromisso no processo administrativo sancionador do Banco Central: possibilidade e limites. *Direito sancionador: sistema financeiro nacional.* Fábio Medina Osório (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 281-309.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos, 1996.

DE SOUSA, António Francisco. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*. Coimbra: Editora Almedina, 1994.

FERRAZ, Luciano. Controle consensual da administração pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (suspad). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 65. Belo Horizonte, 2007, pp. 13-19.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Sujeição passiva tributária. Belém: CEJUP, 1986.

LORENZO, Susana. *Sanciones administrativas*. Montevideo: Julio César Faira Editor, 1996.

LOZANO, Blanca. *La extinción de las sanciones admnistrativas y tributárias*. Madrid: Marcial Pons, 1990.

LUZ, Egberto Maia. *Direito administrativo disciplinar (teoria e prática)*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MALJAR, Daniel. *El derecho administrativo sancionador*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2004.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988.* São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual de processo administrativo disciplinar/CGU. Brasília: Corregedoria-Geral da União, 2017. Disponível em: <cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-versao-janeiro-2017.pdf> Acesso em: 26.01.2017.

NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública.* São Paulo: Saraiva, 2004.

NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

_____. *Derecho administrativo sancionador*. 2. ed. ampl. reimp. Madrid: Tecnos, 2000.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro.* São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Infrações e sanções administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. *Infrações e sanções administrativas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PACHECO, Angela Maria da Motta. *Sanções tributárias e sanções penais tributárias*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PALIERO, Carlo Enrico; TRAVI, Aldo. *La sanzione amministrativa: profili*

sistematici. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1988.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e acordo na administração pública.* São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

PEPE, Carmine. *Illecito e sanzione amministrativa (tra valori costituzionali e discrezionalità legislativa)*. Verona: CEDAM, 1990.

PEREZ, Adolfo Carretero; SANCHEZ, Adolfo Carretero. *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1992.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PRATES, Marcelo Madureira. *Sanção administrativa geral: anatomia e autonomia*. Coimbra: Editora Almedina, 2005.

SUAY RINCÓN, José. *Sanciones administrativas*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

TRENNEPOHL, Curt. *Infrações contra o meio ambiente: multas e outras sanções administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

WELZEL, Hans. *Estudios de derecho penal*. Trad. por Gustavo Eduardo Aboso e Tea Löw. Buenos Aires: Julio César Faira Ed., 2003.

ZANOBINI, Guido. *Le sanzioni amministrative*. Torino: Fratelli Bocca Editori, 1924.

ZORNOZA PEREZ, Juan J. *El sistema de infraciones y sanciones tributarias*. Madrid: Civitas, 1992.