

A PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E OS DESAFIOS DO ÔNUS DA PROVA NAS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Diego Rodrigues de Sousa

UniProjeção, diegodesousa@gmail.com

Márcio Morais de Sousa

UniProjeção, marcio.morais@projecao.br

RESUMO

O artigo analisa o atributo da presunção de legitimidade dos atos administrativos, em especial no contexto de aplicação de infrações de trânsito. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é observar quais os argumentos que o direito brasileiro utiliza no discurso sobre o tema em questão. Para isso, examina-se interpretações doutrinárias e jurisprudências, além de propostas legislativas que visam equilibrar o processo de contestação de multas. No mesmo caminho, são explorados problemas com a atual legislação e possíveis soluções. A pesquisa utilizou o método de revisão bibliográfica e documental. Como resultado destaca-se que a doutrina reconhece a presunção de legitimidade como fator de equilíbrio da atuação estatal, embora admita a dificuldade que os motoristas enfrentam para provar fatos negativos, também conhecidos como prova diabólica. Por sua vez, a jurisprudência aceita a inversão do ônus em desfavor da Administração, já que esta possui melhores condições de comprovar os fatos. Todavia, essa aplicação ainda é difícil. O Poder Legislativo debate possíveis soluções para tornar esse processo mais justo e equilibrado. Dentre as conclusões o estudo aponta que a redistribuição do ônus probatório é necessária para equilibrar os direitos individuais do cidadão com a eficiência administrativa.

Palavras-chave: Presunção de legitimidade; Presunção de veracidade; Ônus da prova; Atos administrativos; Infração de trânsito.

THE PRESUMPTION OF LEGITIMACY OF ADMINISTRATIVE ACTS AND THE CHALLENGES OF THE BURDEN OF PROOF IN TRAFFIC VIOLATIONS

ABSTRACT

The article analyzes the attribute of the presumption of legitimacy of administrative acts, particularly in the context of traffic violations. In this regard, the objective of this work is to observe the arguments used by Brazilian law in the discourse on this topic. To achieve this, doctrinal interpretations and jurisprudence are examined, in addition to legislative proposals aimed at balancing the process of contesting fines. Similarly, issues with the current legislation and potential solutions are explored. The research employed the method of bibliographic and documentary review. As a result, it is highlighted that doctrine recognizes the presumption of legitimacy as a balancing factor for state actions, although it acknowledges the difficulty drivers face in proving negative facts, also known as the diabolical proof. Jurisprudence, in turn, accepts the reversal of the burden of proof to the disadvantage of the Administration, given that it is better positioned to prove the facts. However, this

application is still challenging. The Legislative Power is debating possible solutions to make this process more fair and balanced. Among the conclusions, the study points out that the redistribution of the burden of proof is necessary to balance the individual rights of citizens with administrative efficiency.

Keywords: *Presumption of legitimacy; Presumption of truthfulness; Burden of proof; Administrative acts; Traffic violation.*

1 INTRODUÇÃO

O trânsito é um tema de bastante relevância na sociedade, pois envolve basicamente todas as pessoas, sejam como motoristas ou pedestres. Todas elas, de um certo modo, têm alguma participação. Devido a isso, como forma de controlá-lo, a Administração Pública poder recorrer à aplicação de penalidades, a fim de educar as pessoas e evitar acidentes.

Nesse cenário, o Estado possui certas características que o distingue dos particulares. São prerrogativas previstas na lei e pela doutrina que o colocam em posição de superioridade nesta relação. Com isso, ele pode aplicar sanções aos cidadãos.

Um desses privilégios é a presunção de legitimidade, característica dos atos administrativos que estabelece que os atos praticados pela Administração Pública são considerados verdadeiros até prova em contrário. Logo, quando o órgão de trânsito lavra um auto de infração, caberá ao particular fazer prova contra a acusação. Quem deve provar, não é quem acusa, mas sim o acusado.

Ocorre que em certos casos, o órgão de trânsito comete erros. Por exemplo, pode aplicar infrações a motoristas inocentes. Nesses casos, o autuado precisa provar sua inocência. Assim, deve demonstrar que não cometeu a infração ou que o fato realmente não aconteceu. Entretanto, essa comprovação pode ser muito difícil ou até considerada impossível, visto a necessidade de provar fatos negativos, ou seja, fatos que não ocorreram.

A partir desse contexto, o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais os argumentos que o direito brasileiro utiliza no discurso sobre a presunção de legitimidade dos atos administrativos, especialmente em relação às infrações de trânsito? Para responder a esta pergunta, foi utilizado o método de revisão bibliográfica e documental.

A justificativa para este estudo se mostra nas situações de injustiças que podem acontecer devido principalmente aos casos no qual o motorista de fato não cometeu a infração. Desse jeito, mesmo com acesso a recursos administrativos e ao Poder Judiciário, o cidadão não consegue comprovar sua inocência.

Com essa finalidade, a primeira seção do artigo aborda as prerrogativas do Estado na aplicação de infrações de trânsito. São examinados os motivos que permitem a Administração Pública impor sanções aos administrados. Igualmente, verifica-se os princípios administrativos e constitucionais relacionados ao tema e sua relação com a presunção de legitimidade.

A segunda seção traz o conceito de ato administrativo e uma breve contextualização histórica de sua origem. São explicadas a razão pela qual o Estado possui essa prerrogativa e apresentados outros atributos do ato administrativo.

Ademais, são apresentadas opiniões divergentes da doutrina e as consequências impostas aos cidadãos que pretendem litigar contra o Estado.

Por último, a terceira seção examina a responsabilidade de comprovar fatos em infrações de trânsito. Explora-se os obstáculos que os cidadãos enfrentam ao contestar as multas e como os tribunais lidam com o assunto. São citados casos judiciais, a chance de inverter a carga probatória e as expectativas de alterações na legislação, além dos desafios que impedem essa revisão.

Ao final são apresentadas as considerações finais. Nesta parte, pretende-se responder à pergunta de pesquisa. Da mesma maneira, é realizada uma síntese do trabalho, apresentando os resultados encontrados e as conclusões que foram observadas durante o estudo.

2 PRERROGATIVAS DO ESTADO NA APLICAÇÃO DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

As relações entre os indivíduos na sociedade precisam ser regradas para equilibrar os interesses individuais com os coletivos. Para isso, o Estado pode fazer coisas que o cidadão não pode. Medauar (2018) afirma que a Administração Pública segue normas que incluem os princípios gerais do direito administrativo. Essas normas são essenciais para orientar as ações da Administração Pública.

Nesse contexto, Mello (2015) entende que todo o sistema de direito administrativo se constrói sobre dois princípios: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público pela administração. Até mesmo faz referência ao chamado binômio prerrogativas da Administração versus direitos dos administrados.

Na visão de Di Prieto (2023), os princípios sempre desempenham um papel significativo no campo jurídico. Além dos dois já citados, ela ainda elenca o princípio da legalidade como base. Eles permeiam todos os ramos do direito público e desempenham um papel importante, pois a partir deles se originam e se desenvolvem todos os outros.

Em todo o ordenamento jurídico, existe um grande número de princípios. Inclusive alguns deles são implícitos. Nesta pesquisa pretende-se abordar apenas os principais em relação ao tema. No caso o Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público e da legalidade.

2.1 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

Nas situações de conflito entre Estado e cidadão deve prevalecer o interesse público. Segundo a interpretação de Alexandrino e Paulo (2008, p.188), presume-se que toda atuação da Administração Pública é conduzida pelo interesse público, que deve ser extraído da Constituição e das leis. Portanto, natural que a atuação do Estado subordine os particulares.

De acordo com o professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), o princípio da supremacia do interesse público garante uma ordem social estável, onde todos possam se sentir protegidos. Assim, o Poder Público está em posição de superioridade em relação ao particular. Isso se dá como condição de gerir os interesses divergentes entre Administração e administrados. Por consequência, essa

posição de superioridade garante à Administração, nos termos da lei, o poder para constituir e impor obrigações a terceiros.

Nesse seguimento, Meireles (2016) coloca este princípio como de observância obrigatória pela Administração Pública. Alega que ele é inerente à atuação estatal e que se justifica pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade. Ainda afirma que deve ser seguido inclusive quando as atividades públicas forem delegadas aos particulares.

Dessa maneira, o Estado possui certas prerrogativas e privilégios para fazer valer o interesse coletivo. A presença de um sistema organizado de normas jurídicas é essencial para estabelecer uma estrutura capaz de promover a realização de valores fundamentais para a sociedade. Busca-se um direito administrativo que se preste tanto a limitar o poder do Estado como a instrumentalizar esse poder à satisfação de necessidades coletivas (Justen Filho, 2023).

Finalmente, “essa supremacia do interesse público é o motivo da desigualdade jurídica entre a Administração e os administrados, mas essa desigualdade advém da lei, que, assim, define os limites da própria supremacia” (Meireles, 2016, p.114).

Por outro lado, Justen Filho (2023) faz algumas objeções quanto ao termo interesse público, afirmando que seria difícil fazer essa definição. Por isso mesmo, haveria uma infinidade de interesses considerados como públicos de difícil aplicação na prática. Ainda alerta que todos os princípios devem ser relativizados, não devendo haver supremacia absoluta de um sobre os outros.

Sob essas circunstâncias, Medauar (2018) analisa que os direitos fundamentais são voltados para os particulares. Logo, a Administração deve realizar uma ponderação entre os interesses envolvidos em uma determinada situação, evitando sacrificar antecipadamente qualquer interesse. O objetivo dessa abordagem é buscar a compatibilização ou conciliação dos interesses, com a intenção de minimizar os sacrifícios.

Em todo caso, a doutrina majoritária reconhece que o princípio da supremacia do interesse público fundamenta a atuação administrativa e as relações entre Estado e cidadãos, garantindo que o interesse coletivo prevaleça sobre o individual. Embora isso estabeleça uma desigualdade jurídica, é respaldado pelo ordenamento legal.

2.2 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Em conexão com esse princípio, encontra-se o princípio da indisponibilidade do interesse público pela administração. Ele se baseia na premissa que a autoridade pública não possui a capacidade de abrir mão do exercício das competências atribuídas pela lei. Da mesma forma, não está autorizada a deixar de aplicar sanções quando identifica a ocorrência de alguma infração ou irregularidade.

Conforme Alexandrino e Paulo (2015, p.417):

Em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, a Administração somente pode atuar quando houver lei que determine sua atuação, e nos limites estipulados por essa lei. Não existe a ideia de "vontade" da Administração, mas sim de "vontade" da lei, que é o instrumento que legitimamente traduz a vontade geral, vontade do povo, manifestada pelos seus representantes no Poder Legislativo.

Partindo da ideia de que o interesse público é indisponível, toda atuação dos agentes públicos, nessa qualidade, deve ser pautada por métodos que reflitam essa indisponibilidade. Por isso mesmo, não podem ficar à livre escolha dos agentes. O objetivo deve ser sempre o interesse da coletividade (Carneiro Neto, 2007).

Não pode haver sociedade sem que o interesse coletivo prevaleça sobre o particular. Por esta razão, o Estado assume a posição de gestor dos conflitos de interesses privados. Portanto, atua com o intuito de controlar o trânsito e umas das formas de se fazer isso é mediante a imposição de penalidades aos motoristas.

2.3 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade prevê os limites de atuação do Estado, fazendo com que ele possa agir somente nos termos da lei. Para Di Prieto (2023), trata-se de um princípio que nasce junto com o Estado de Direito e representa uma das principais garantias para assegurar o respeito aos direitos individuais.

Meireles (2016, p. 93) afirma que “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Nota-se, assim, uma diferença nas relações entre particulares, que se firma na autonomia de vontades, e nas relações da Administração Pública com os administrados, na qual prepondera o rigor da legislação. Para o agente público a lei diz como ele deve fazer.

Reforçando este entendimento, Pinto (2008, p.133) esclarece que “somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita”. Deste modo, o agente público deve seguir o que diz a lei.

Ainda nessa linha, Mazza (2023), descreve que o particular possui autonomia de vontade perante a lei, podendo fazer o que não é proibido por lei. Inclusive, a ausência de norma lhe autoriza a agir. Por outro lado, o agente público deve se subordinar à lei. Desse modo, a falta de norma impede a atuação do Poder Público.

Portanto, este princípio estabelece os limites da lei para a atuação administrativa e também uma distinção entre as interações da Administração Pública e do administrado. Enquanto os particulares usufruem de liberdade para agir dentro dos limites legais, os agentes públicos estão rigorosamente vinculados ao que a lei permite.

2.4 Outros princípios constitucionais

Um motorista pode ser autuado com uma multa de trânsito por uma série de razões. No entanto, há situações em que ele é acusado injustamente, mesmo não tendo cometido aquela infração. Nessas circunstâncias, ele enfrenta o desafio de provar sua inocência.

A má aplicação de sanções administrativas no trânsito, seja por abusos ou por erros, ataca diretamente os princípios constitucionais. (Fernandes, 2020 *apud* Laurindo Filho; Seixas, 2023, p.46). “Tais atos acabam diretamente causando a

mitigação de direitos e atentando contra princípios constitucionais a saber: devido processo legal; [...] ampla defesa e contraditório; presunção da inocência; direito de petição, dentre outros” (Celestino e Silva, 2016 *apud* Laurindo Filho; Seixas, 2023, p.46).

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, 1988, art. 5º, LIV) e “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Brasil, 1988, art. 5º, LV). A partir desses artigos extrai-se três princípios importantes do ordenamento jurídico brasileiro: os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, e da ampla defesa.

Nesse contexto, “todos os passos do Estado devem seguir processos (devido processo legal) que não se traduzem apenas na adoção de um procedimento por autoridade competente, mas também no necessário respeito aos direitos individuais” (Carneiro Neto, 2007, p. 29). Portanto, cabe à Administração a adoção de um procedimento justo, caracterizado por métodos que sejam adequados e que garantam os direitos individuais.

Sob esta abordagem, “as regras processuais devem se manifestar de modo que se equalize referida realidade, objetivando alçar o cidadão a ponto de ser possível travar uma relação justa, paritária, que lhe possibilite o exercício amplo de seus direitos” (Galvão, 2002 *apud* Lima, 2022, p. 65).

Como consequência do devido processo legal, surgem os princípios do contraditório e da ampla defesa. Costa (2005) salienta que a atuação da Administração Pública e administrados deve ocorrer em atenção à lei. Para tanto, os processos administrativos necessitam ser bem constituídos, observando os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

O princípio do contraditório refere-se à garantia que a pessoa tem de se defender de uma acusação, contraditando o que é apresentado pela outra parte. Significa dizer que cada ato praticado pelo acusador, caberá um de igual direito ao defensor. De igual modo, busca garantir igualdade entre as partes, assegurando que elas tenham os mesmos direitos (Alexandrino; Paulo, 2015).

Já a ampla defesa se configura como meio de garantir o uso de todos os recursos legais disponíveis para contestar as acusações. Não se trata apenas de uma garantia formal, sendo necessário que sejam criadas condições para o acusado defender-se da maneira mais abrangente possível. (Chaveiro, 2014). Em outras palavras ampla defesa é o “direito que é dado ao indivíduo de trazer ao processo, administrativo ou judicial, todos os elementos de prova lícitamente obtidos para provar a verdade, ou até mesmo de omitir-se ou calar-se, se assim entender” (Alexandrino; Paulo, 2015. p.190).

Outro princípio de bastante relevância é o da presunção de inocência, previsto no art. 5º, LVII da Constituição Federal, onde estabelece que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (Brasil, 1988, art. 5, LVII). Apesar de sua origem no âmbito do processo penal, a doutrina e a jurisprudência admitem sua aplicação na área administrativa, especialmente em processos sancionatórios e disciplinares.

Destaca-se que a busca pela verdade pode ser tratada de formas diferentes pela própria Administração. Por exemplo, um motorista que recebe uma notificação

de multa por supostamente avançar o semáforo vermelho. Ele pode, eventualmente, ser absolvido em um processo penal na qual é acusado de atropelar um pedestre, desde de que não haja prova suficiente para comprovar tal fato. (Carneiro Neto, 2007).

Duarte também faz essa comparação entre a presunção de inocência no âmbito penal e administrativo.

Vale ressaltar ainda que o processo de trânsito inverte a lógica do processo judicial, enquanto este se fundamenta na presunção de inocência, baseado no inciso LVII, do artigo 5º da CF, assim descrito: “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. O processo administrativo de trânsito se baseia num documento público, o Auto de Infração de Trânsito, que têm presunção de verdade, dificultando sobremaneira a defesa do cidadão, haja visto que antes da decisão final já pesa sobre ele o estigma de culpado. No contencioso de trânsito o administrado é culpado até que prove o contrário enquanto no processo judiciário o cidadão é inocente até que prove o contrário (Duarte, 2008).

Diferentemente do que poderia ser interpretado de forma superficial do art. 5º, LVII, da Constituição de 1988, o princípio da presunção de inocência não é exclusivo da esfera criminal. E as ações administrativas muitas vezes ignoram o princípio da presunção de inocência, adotando uma postura que parece considerar os cidadãos culpados até que provem o contrário (Carneiro Neto, 2007).

Na mesma perspectiva, Cunha Filho (2022) faz uma comparação com os dois institutos. A punição só é legítima e eficaz quando não existem dúvidas razoáveis sobre a responsabilidade pelo ilícito atribuído ao término do processo. Diante de contestações perante a Administração ou Tribunais e surgimento de dúvidas plausíveis sobre a existência do ilícito ou sua autoria, ele defende a anulação da sanção contestada, tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito penal.

Dessa forma, a existência do interesse público não pode ser uma justificativa quando isso resultar na violação das garantias constitucionais. As prerrogativas do Estado, embora possam ser necessárias para proteger o bem comum, devem ser interpretadas de modo a não retirar as garantias constitucionais dos cidadãos (Santos, 2015).

Portanto, a efetivação desses princípios pode ser prejudicada quando o cidadão não consegue provar sua inocência devido à falta de provas ou à dificuldade de acesso a meios adequados de defesa. Isso pode resultar em uma situação na qual o motorista, mesmo sendo inocente, não consegue contestar de forma eficaz a multa recebida.

3 ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos expressam a vontade da atuação pública. Di Prieto (2020) define ato administrativo como a declaração do Estado ou seu representante, sujeita ao regime jurídico administrativo, que produz efeitos jurídicos imediatos, passível de controle judicial e sujeito à lei.

Em consonância com essa afirmação, Medauar (2018, p.134) ratifica que o ato administrativo é um “dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e

autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, principalmente no que se refere ao reconhecimento, alteração e revogação de direitos”.

Mazza (2023) explica que à época do absolutismo, o rei podia fazer tudo, sem qualquer mecanismo de limitação ou fiscalização. A partir do século XVIII, com a Revolução Francesa, a lei ganhou o status de expressão popular e ficou condicionada à vontade da sociedade que seria emanada por um Parlamento. Consequentemente, antes de agir na aplicação da lei, o Poder Público passou a ser obrigado a expedir uma declaração de vontade anunciando a decisão adotada, como requisito legitimador da sua futura atuação. Esta decisão de vontade é o ato administrativo.

Neste sentido, quando um cidadão descumpre qualquer regulamentação contida no Código de Trânsito Brasileiro – CTB, está sujeito às penalidades e medidas administrativas estipuladas. Dessa maneira, as multas traduzem uma manifestação direta da vontade da Administração Pública de manter a ordem e a segurança nas vias públicas.

Para Costa (2017), estas penalidades representam uma sanção imposta pelo Estado, por intermédio da autoridade de trânsito. Essa sanção pode assumir diversas formas, como advertências, multas ou restrições de direitos. As medidas administrativas são aplicadas aos condutores que cometem infrações à legislação de trânsito, seja por ação deliberada ou involuntária, resultando na desobediência às normas estabelecidas pelo CTB.

Os atos administrativos possuem características jurídicas especiais devido à importância do interesse público sobre o interesse privado. Isso é o que realmente os diferencia dos outros tipos de ações legais, especialmente aqueles de natureza privada. Assim, são prerrogativas conferidas por lei à Administração para fazer valer o interesse público sobre o individual.

A função administrativa do Estado enfrentaria sérios problemas se os atos administrativos não fossem eficazes o suficiente para alcançar seus objetivos. Se todos os atos administrativos necessitassem de intervenção judicial para produzir efeitos, isso resultaria em um grande número de processos judiciais. Além disso, a lentidão inerente ao processo judicial prejudicaria a capacidade de o governo realizar suas funções (Justen Filho, 2023).

Sendo assim, trata-se de prerrogativas legítimas e necessárias para alcançar os interesses públicos. De acordo com a doutrina majoritária, considera-se atributos desses atos: presunção de legitimidade (legalidade ou veracidade), imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade.

Mello (2015, p. 429), resume bem estas características dos atos administrativos. Para ele:

Se compararmos estes diferentes atributos mencionados, vamos verificar que, pela presunção de legitimidade, o ato administrativo, quer seja impositivo de uma obrigação, quer seja atributivo de uma vantagem, é presumido como legítimo; pela imperatividade, o ato cria para terceiro, independentemente de sua aquiescência, uma obrigação; pela exigibilidade, o ato sujeita o administrado à observância de uma dada situação por meios indiretos impostos pela própria Administração, sem recorrer ao Judiciário; pela executoriedade, o ato subjuga o administrado à obediência por meio de coação direta aplicada pela Administração, independentemente de ordem judicial.

Esses atributos colocam o cidadão em posição de desvantagem em relação ao Estado. Dessa maneira, analisar essas características dos atos administrativos se mostra importante para melhor entendimento da relação entre Administração Pública e administrados.

3.1 Presunção de legitimidade

A presunção de legitimidade “é o único atributo que, pacificamente, está presente em absolutamente *todos* os atos administrativos” (Martins, 2017). Essa característica do ato administrativo também é conhecida como presunção de legalidade, veracidade, ou validade, termos que são muitas vezes usados como sinônimos.

Nas palavras de Di Prieto (2014), embora a presunção de legitimidade e veracidade sejam usadas como expressões sinônimas, pode-se desdobrá-las para situações diferentes. O princípio da legitimidade (ou legalidade) diz respeito ao ato estar em conformidade com a lei. Já a veracidade se relaciona aos fatos, presumindo os atos da Administração Pública como verdadeiros.

Destaque-se não existe um consenso sobre como esse atributo deve ser denominado. Há referências à presunção de validade, legitimidade e veracidade. No entanto, apesar das diferentes terminologias utilizadas, a discordância conceitual não é importante neste contexto, pois o efeito jurídico reconhecido à atribuição é essencialmente o mesmo (Knopp, 2018). Logo, pretende-se utilizar nesta pesquisa o termo presunção de legitimidade.

Conforme menciona Meireles (2016), os atos administrativos, em todas as suas categorias e variações, são inicialmente considerados como legítimos, mesmo na ausência de uma norma legal que estabeleça isso. Essa presunção se origina do princípio da legalidade que rege a atuação governamental em Estados de Direito, como definido no art. 37 da Constituição Federal.

Na mesma linha, Carvalho Filho (2022) afirma que o principal motivo para isto reside no fato de que esses atos são originados por agentes que possuem parte do Poder Público e tem como objetivo a busca pelo interesse público que lhes cabe proteger. Portanto, seria impossível não conferir a eles a presunção de legitimidade, o que significaria permitir que a qualquer momento fossem questionados por pessoas com interesses opostos. É por esse motivo que se presume que, em princípio, esses atos estejam em conformidade com a lei.

Destaque-se que para impedir abuso de poder, esta presunção não é absoluta. Conforme aponta Justen Filho (2023), a presunção de legitimidade é relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário. Isso quer dizer que a Administração Pública não é obrigada a demonstrar que o conteúdo do ato é legítimo, sendo o ônus da prova transferido para o terceiro interessado, que deve demonstrar que o ato não está em conformidade com a lei.

Em virtude disso, os dados fornecidos pelo Poder Público possuem fé pública, uma vez que o Estado não declara informações falsas. Como consequência, aqueles que questionam estes fatos alegados pelo Estado tem o dever de provar, invertendo-se o ônus de agir, ou seja, quem afirma que algo não é verdadeiro deve agir para provar sua afirmação. (Nohara, 2023).

Assim, pode-se concluir que “a presunção de legitimidade do ato administrativo transfere ao particular não apenas o ônus de impugná-lo, mas de fazer prova de sua invalidade ou inveracidade” (Aragão, 2015, p. 33). Portanto, se um motorista autuado por uma infração de trânsito quiser contestá-la, deverá apresentar provas para de suas alegações, tarefa nada simples de ser feita.

Almeida (2022), cita um exemplo que consiste no caso de uma multa de trânsito recebida pelo motorista que consegue comprovar que, na data do auto de infração, seu veículo estava em uma cidade diferente daquela onde a infração foi registrada, caracterizando assim um possível caso de clonagem de veículo ou erro na emissão da infração.

Em uma situação dessa, o motorista autuado só vai conseguir comprovar que não cometeu a infração caso o veículo clonado seja apreendido ou caso ele consiga provar efetivamente que não estava naquele local. Essa prova, geralmente não se consegue fazer.

A aplicação da presunção de legitimidade entra em conflito com os princípios e valores fundamentais do ordenamento jurídico. Isso ocorre porque simplesmente transferir para os administrados, de forma direta e irrestrita, a responsabilidade por demonstrar a inautenticidade dos fatos unilateralmente reconhecidos pela Administração pode gerar situações em que haja uma e injusta desvantagem processual (Lima, 2022).

Se por um lado a presunção de legitimidade pode criar um problema para o cidadão que tenta impugnar um ato, segundo (Lima, 2022), sem essa presunção, as pessoas não seriam capazes de realizar interações diárias baseadas em normas jurídicas. Se a desconfiança fosse a regra e cada ato capaz de criar relações jurídicas exigisse reconhecimento formal do Estado, o convívio em sociedade seria dificultado.

Porém há posicionamentos divergentes. Nestes casos parece ser desarrazoado exigir prova do particular enquanto a Administração deve provar no máximo a ausência de condições para sua ocorrência. (Justen Filho, 2012 apud Lima, 2022, p.75). Assim, as declarações feitas pela Administração só manteriam sua total integridade até serem contestadas em tribunal (Meyreles, 2016).

Alinhado com essa visão, Aragão (2015) relata que os princípios do devido processo legal, da publicidade, da finalidade e da motivação que atualmente orientam a prática administrativa direcionam a interpretação de forma que a Administração teria o dever de demonstrar os fatos que fundamentaram sua atuação, exceto em situações em que a prova seria impossível de ser realizada.

Diante do exposto, se faz necessário verificar até que ponto a presunção de legitimidade dos atos administrativos está alinhada com os princípios democráticos e os direitos fundamentais.

3.2 Imperatividade e autoexecutoriedade

De acordo com Alexandrino e Paulo (2008), a imperatividade pode ser definida como a capacidade da Administração Pública de impor unilateralmente obrigações ou restrições aos administrados. Esse atributo não está presente em todos os atos administrativos e deriva do poder extroverso do Estado, isto é, a Administração Pública tem a prerrogativa de impor tais obrigações sem depender da concordância de terceiros.

Por essa razão, a Administração pode aplicar as penalidades de multa de trânsito de forma independente, sem requerer a concordância dos motoristas. Meireles (2016) assevera que os atos dotados de imperatividade carregam consigo o poder coercitivo do Estado, obrigando os particulares a cumprir rigorosamente suas disposições, sob a ameaça de serem submetidos à execução forçada pela própria Administração (atos autoexecutórios) ou pelo sistema judiciário (atos não autoexecutórios).

Consoante Carvalho Filho (2020), a autoexecutoriedade é o atributo que autoriza a Administração a executar diretamente seus atos e fazer cumprir suas determinações sem precisar recorrer ao Judiciário, admitindo-se até o uso de força, se necessário, sempre que for autorizada por lei.

Mello (2015) observa adicionalmente que essa particularidade não se aplica a todos os tipos de atos administrativos. No exemplo das penalidades de multa, a Administração não tem a autoridade para compelir o cidadão a efetuar o pagamento por seus próprios meios. Para isso, ela precisa recorrer a uma ação judicial caso deseje receber a quantia devida.

Corroborando esta ideia, Nascimento (2011, p. 108) acrescenta:

Por exemplo: a multa de trânsito não paga pelo particular. Com o esgotamento de todos dos mecanismos indiretos e coercitivos que forçam o particular a quitar a multa (não fornecimento de documentação do veículo, apreensão do bem, inscrição na dívida ativa), não resta outra via para a Administração Pública senão a judicial, para obrigar o inadimplente a pagar a dívida contraída com o Estado.

Neste caso, a Administração se utiliza de meios indiretos para que o administrado realize determinada conduta. Como citado, o não fornecimento de documentação do veículo, a apreensão do automóvel e a inscrição na dívida ativa, são possíveis sanções aplicáveis ao administrado que não pagou sua dívida.

Por fim, alguns autores ainda consideram a tipicidade como característica do ato administrativo. Di Prieto (2023) conceitua tipicidade como o “atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei”.

Mazza acrescenta que “trata-se de uma derivação do princípio da legalidade, impedindo a Administração Pública de praticar atos atípicos ou inominados” (Mazza, 2023, p. 418). Então, para que o órgão de trânsito possa impor obrigações e restringir direitos, deve haver previsão legal para isso.

4 O ÔNUS DA PROVA E A PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO

Como observado, cabe ao administrado “o ônus de provocar os órgãos competentes para buscar o reconhecimento da irregularidade ou da invalidade do ato” (Knopp, 2018, p. 322). Neste sentido, o motorista que recebe uma notificação de multa, caso queira impugná-la, precisa recorrer administrativamente ou ao Judiciário.

Deste modo, Reis e Melo conceituam ônus da prova como “a determinação que a parte tem de demonstrar por meio de provas a veracidade e os fundamentos de suas alegações, sob pena de arcar com a sucumbência” (Reis; Melo, 2009, p. 79).

Em decorrência disso, caso um motorista queira recorrer de uma multa, por exemplo, presume-se que a infração tenha ocorrido conforme descrito no auto de infração, cabendo a ele o ônus de provar o contrário caso conteste a autuação. Assim, o condutor é responsável por demonstrar, por meio de provas, que os pressupostos de fato descritos na infração não correspondem à realidade.

Cabe destacar a regra de atribuição do ônus da prova pelo CPC em seu art. 373: “ao autor cabe o ônus da prova do fato constitutivo de seu direito; ao réu, o ônus da prova da existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor” (Bueno, 2022). Em outras palavras, como popularmente é conhecido, quem faz a acusação tem o dever de provar.

Entretanto, de acordo com Guedes (2007, p.19) “o posicionamento doutrinário tradicional é no sentido de que a presunção de veracidade dos atos da Administração Pública transfere ao particular não apenas o ônus de impugná-lo, mas também o de fazer prova de sua invalidade ou inveracidade”. Assim, conforme Santos (2015), caso um cidadão queira “impugnar o ato administrativo ao argumento de que a versão apresentada pelo agente público não corresponde à verdade, deverá comprovar que o fato ocorreu de outra forma, ou que a atuação estatal foi ilegal”.

Ocorre que os cidadãos que entram em litígio com a Administração Pública frequentemente enfrentam dificuldades significativas ao tentar provar suas alegações em Juízo. Isso ocorre porque geralmente é entendido que cabe a eles o ônus de provar os defeitos dos atos administrativos, os quais são presumidos como legítimos por padrão (Carneiro Neto, 2007).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, certos aspectos da presunção de legitimidade dos atos administrativos têm sido questionados, especialmente o ônus da prova. Críticas têm surgido devido à falta de compatibilidade com a ordem constitucional vigente (Reis; Melo, 2009).

A jurisprudência majoritária atribui aos atos do setor público essa presunção que faz com que seja responsabilidade do interessado provar sua falta de veracidade ou invalidade. Neste sentido, os tribunais rejeitam as demandas dos cidadãos baseando-se predominantemente na presunção de legitimidade, fato que favorece os atos governamentais (Guedes, 2007). Estas condições podem ser observadas em vários julgados:

Apelação Cível. Ação Anulatória de Ato Administrativo. **Infração de trânsito.** Sentença de improcedência. Recurso autoral. Aventada nulidade da autuação. **Alegação de não realização da manobra. Tese descabida.** Agente de trânsito que atesta que a condutora realizou conversão em local proibido. **Presunção de legitimidade. Ausência de elementos aptos a derruir a autuação. Higidez da imposição da penalidade. Sentença mantida.** Recurso conhecido e desprovido.

(TJSC, Apelação n. 0008887-88.2015.8.24.0038, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sandro Jose Neis, Terceira Câmara de Direito Público, j. 17-10-2023).

O caso citado acima, trata de uma infração de trânsito cometida por realização de manobra proibida pelo art. 207 do CTB (executar operação de conversão à direita ou à esquerda em locais proibidos pela sinalização). A ré alega que não realizou a conversão proibida. No entanto, os agentes afirmam que o fato ocorreu. Segundo o próprio julgado, prepondera a versão dos fatos constante no auto de infração, porquanto não há nos autos elementos aptos a contradizer a versão do agente público.

APELAÇÃO. Ação indenizatória. Apreensão de veículo automotor. Licenciamento e documentação irregulares. Pretensão rejeitada por sentença. **Impugnação ao ato administrativo que não encontra amparo nem na legislação em vigor, nem nos elementos probatórios carreados aos autos.** Exame que diz respeito ao mérito administrativo, não inserido no controle da legalidade que incumbe ao poder judiciário. Em matéria de infração de trânsito, a competência do Poder Judiciário limita-se ao exame da legalidade do procedimento de autuação em conformidade com as normas instituídas na legislação de trânsito. **Inexistência de irregularidade ou ilegalidade no auto de infração em questão.** Conduta do infrator que encontra previsão no art. 232, do CTB com a redação vigente à época do fato. **Presunção de legitimidade do ato administrativo não afastada.** **Ônus da prova do administrado.** Acerto da sentença. RECURSO NÃO PROVIDO.

(TJRJ, Apelação n. 0015839-82.2019.8.19.0038, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Des(a). CLÁUDIO LUIZ BRAGA DELL'ORTO - Julgamento: 06/02/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO)

Neste outro caso, o apelante também não conseguiu trazer aos autos provas de suas argumentações. Embora o autor tenha feito alegações, o auto de infração é presumido legal e verdadeiro, e as provas apresentadas pelo autor não foram suficientes para desfazer a presunção de legitimidade.

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INOMINADO. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. RECUSA AO TESTE DE ETILÔMETRO. CONDUZIR VEÍCULO SEM LICENCIAMENTO. VEÍCULO REMOVIDO AO PÁTIO DO DETRAN. AVARIAS NÃO COMPROVADAS. ATO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS AGENTES DE TRÂNSITO. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Trata-se de Recurso Inominado interposto em face da sentença que julgou improcedentes os pedidos iniciais (...) 6. Quanto a atuação dos agentes de trânsito, por ocasião da realização da blitz, as provas trazidas aos autos pelos requeridos em contestação, aliadas àquelas produzidas na audiência de instrução e julgamento, demonstram a legitimidade com que os atos foram praticados. **Acrescente-se que os atos administrativos têm presunção de legalidade e legitimidade, dispondo de determinados atributos não extensíveis aos atos particulares. Por esses atributos presume-se a idoneidade do ato até que seja desconstituído por prova a ser produzida pelo interessado, o que não ocorreu no caso.** 7. Quanto às supostas avarias no veículo, como bem pontuou o Juízo sentenciante, **o autor não fez prova de que teriam ocorrido enquanto os agentes cumpriam a apreensão/remoção ou durante a guarda no DETRAN/DF.** Assim, não se desincumbiu do ônus probante, conforme dispõe o artigo 373, I, do CPC (...). 9. RECURSO CONHECIDO e NÃO PROVIDO (...).

(Acórdão 1834511, 07620771820228070016, Relator: MARCO ANTONIO DO AMARAL, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: 18/3/2024, publicado no DJE: 2/4/2024. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

O último julgado apresenta mais um caso onde o requerente não consegue demonstrar sua versão dos fatos. E ainda não conseguiu comprovar supostas avarias no veículo que teriam sido cometidas pelo órgão de trânsito durante a apreensão do automóvel.

Como se observa, muitos cidadãos esbarram na impossibilidade de recorrer das infrações de trânsito, pois não conseguem comprovar que o fato não aconteceu ou que foi resultado de um erro da Administração Pública. Esta realidade se reflete em diversos julgados, nos quais a presunção de legitimidade do ato administrativo não foi afastada, resultando na manutenção das decisões desfavoráveis aos interessados.

4.1 Prova diabólica e fatos negativos

A presunção de legitimidade de um ato administrativo pode resultar na necessidade de um indivíduo provar um fato negativo, isto é, demonstrar que não realizou uma determinada ação. Esta exigência, denominada na doutrina como "prova diabólica", representa uma dificuldade extrema ou até mesmo uma impossibilidade de ser realizada.

A expressão prova diabólica é aquela que faz "referência àqueles casos em que a prova da veracidade da alegação a respeito de um fato é extremamente difícil, nenhum meio de prova sendo capaz de permitir tal demonstração" (Câmara, 2005 *apud* Didier Júnior, 2018, p.156).

A doutrina está revisando o conceito da presunção de legitimidade quanto às suas implicações na obrigação de provar perante o judiciário, sugerindo que a mudança no ônus da prova não deve ser considerada como uma medida absoluta (Knopp, 2018). "A lógica tradicional de que o ônus da prova é incumbência da parte que apresenta a alegação a ser provada deve ser afastada nas hipóteses de extrema dificuldade ou impossibilidade de produção da prova" (Santos 2015).

Considerando que "não se pode atribuir ao particular o ônus de provar sua inocorrência, até porque é impossível produzir prova de fatos negativos. É impossível provar que um fato não ocorreu" (Justen Filho, 2023, p. 368).

Nestas situações, o Código de Processo Civil de 2015 apresenta uma alternativa no que diz respeito à distribuição do ônus da prova, introduzindo a teoria da carga dinâmica do ônus da prova. Esta teoria permite que o juiz redistribua o ônus da prova conforme a facilidade de cada parte em produzir evidências sobre um determinado fato, conforme estipulado no parágrafo 1º do art. 373 do CPC (Cunha; Dias, 2022).

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o

encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído (Brasil, 2015).

Desse modo, a presunção de legitimidade dos atos administrativos persistiria apenas até que fossem contestados judicialmente, uma vez que a impugnação eliminaria essa presunção. Dessa forma, após o questionamento ser submetido ao Poder Judiciário, a questão deveria ser resolvida de acordo com as normas estabelecidas pela teoria geral da prova (Mello, 2002 apud Knopp, 2018, p.323).

No âmbito judicial, compete ao juiz considerar as dificuldades ou impossibilidades enfrentadas pelo indivíduo em relação à obtenção de provas. Para isso é essencial realizar uma ponderação sobre quem tem melhores condições de apresentar provas (Knopp, 2018).

Santos (2015) reconhece que para o motorista autuado é impossível fazer prova de que não agiu indevidamente. De tal modo que presumir como verdadeira a informação contida no auto de infração viola as garantias constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Nestes casos, o melhor a ser feito seria que a Administração Pública fizesse essa comprovação, já que dispõe de melhores condições para isso.

No mesmo sentido, Knopp (2018, p. 325) considera que “os administradores públicos estão mais próximos da prova e têm maior facilidade de demonstrar a ocorrência da situação empírica – a qual, repisa-se, é invocada pelo próprio poder público como pressuposto de seu ato”.

Cunha e Dias (2022) citam um exemplo de imposição de prova negativa a um motorista de que seu veículo estava com farol apagado em via na qual o seu uso era obrigatório, ou então que o seu condutor falava ao celular enquanto dirigia. E questionam que mesmo com toda a facilidade de produção de registros fotográficos na qual dispõe a Administração, por qual motivo ela própria não produz a prova do fato, já que neste caso, apenas ela teria como produzir a prova em que se fundamenta sua acusação.

Neste momento se percebe um conflito. A presunção de legitimidade se fundamenta na ideia de soberania estatal, nos princípios da celeridade, eficiência e segurança jurídica na execução das atividades administrativas. Por outro lado, a redistribuição do ônus probatório está relacionada à ideia de justiça, baseada nos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, dentre outros (Knopp, 2018).

No entendimento de Di Pietro (2014), embora seja inquestionável que a presunção de legitimidade inverta o ônus de agir, pois cabe ao administrado acionar o Poder Judiciário para contestar o ato administrativo, a mudança no ônus da prova não é total. Portanto, mesmo que a parte autora tenha que comprovar a veracidade dos fatos alegados, isso não exige a Administração de provar sua própria verdade.

Carneiro Neto (2015) reconhece que o Estado não seria capaz de desempenhar bem todas as suas funções administrativas sem possuir certas prerrogativas sobre os cidadãos. No entanto, alerta que é preciso estar ciente do risco associado a essas prerrogativas, pois se não forem devidamente dimensionadas pelo

legislador ou utilizadas de maneira apropriada, podem resultar em prejuízos para os cidadãos e para o interesse público em geral.

Knopp (2018) considera desarrazoado dizer que apenas porque um ato deve cumprir a vontade estatal, ele automaticamente pode ser presumido como estando em conformidade com a lei. Isso equivale a confundir a condição real do ato administrativo com a sua condição ideal. No contexto dos atos administrativos, não há justificativa para afirmar que a necessidade de cumprir uma norma acarreta automaticamente na presunção de que todas as condutas estão em conformidade com ela.

Segundo Guedes (2007) não se defende uma ideia de concepção absoluta das garantias fundamentais, mas apenas que a presunção de legitimidade pode comprometer significativamente um processo administrativo, visto que não seriam observadas as garantias fundamentais do cidadão e os princípios orientadores da Administração Pública.

Nesse enfoque, demonstrar a inocência do condutor em um recurso é uma tarefa difícil, pois geralmente as infrações de trânsito são relacionadas a ações que não deixam evidências, como não utilizar o cinto de segurança, avançar o sinal vermelho, usar o telefone celular ou conduzir uma motocicleta com apenas uma mão. Nestes casos, um agente de trânsito mal intencionado pode agir para prejudicar o condutor, sem que este tenha meios de comprovar sua inocência (Costa, 2023).

A presunção de legitimidade que pode estar presente durante a ação administrativa não pode mais ser utilizada como justificativa para sempre impor ao administrado o dever de provar sua posição, quer seja através de processos administrativos ou judiciais. Tudo dependerá da situação concreta (Carneiro Neto, 2007).

Dizer simplesmente que o ônus da prova cabe sempre ao administrado (porque se presume legítimo o ato administrativo) ou que cabe sempre à Administração (porque deve respeitar a liberdade dos administrados), por si só nada resolve, eis que uma ou outra solução, se tomada como verdade absoluta, é fadada ao fracasso, não sendo difícil detectar, nos casos práticos levados aos tribunais, que existem situações muito distintas em suas peculiaridades (Carneiro Neto, 2007).

Em suma, ainda se busca um ponto de equilíbrio entre a eficiência nos atos da administração pública e a justiça no processo. Nesse cenário, torna-se importante levar em conta os direitos e garantias do administrado, sobretudo diante das dificuldades ou impossibilidades enfrentadas na produção de provas frente às infrações de trânsito. Essa reflexão deve ser considerada nas perspectivas de mudança na legislação.

4.2 Perspectivas de mudança na legislação

Diante desse panorama, observa-se que a Administração tem ao seu dispor o uso de sanções e medidas restritivas no âmbito administrativo. A partir dessa ideia, sabe-se que o desenvolvimento de novas tecnologias tem potencializado o exercício da atividade fiscalizatória de trânsito. Acontece que da mesma forma que esse

aparelhamento tecnológico é usado para aprimorar sua atividade, também poderia ser usado para expandir as garantias constitucionais dos administrados (Lima, 2022).

Desse modo, o Poder Legislativo tem apresentado sugestões para mudança na legislação no sentido de tornar o procedimento de aplicação de multas mais justo. Destaca-se o Projeto de Lei 2.875/2015, no qual propõe que “o agente de trânsito fará o registro fotográfico para fins de comprovação da infração e posterior enquadramento de penalidades” (Maia Filho, 2015).

Segundo a proposta, a legislação atual permite que autoridades policiais ou agentes de trânsito lavrem autos de infração sem abordar o condutor do veículo, em casos de infrações aparentes, como dirigir sem cinto de segurança ou falar ao telefone celular. Assim, quando não for possível abordagem ao veículo, sugere-se a alternativa do registro fotográfico para evitar possíveis erros na anotação da placa, evitando o que poderia resultar na autuação indevida de outro veículo.

O Projeto de Lei justifica que o trabalho da fiscalização de trânsito ganhou agilidade com a utilização de computadores de mão e acesso à internet. A autoridade policial vê a infração e pode gerar a multa imediatamente. Não se justifica, portanto, diante desse amplo acesso à tecnologia, que permite anotar a infração em tempo real, não seja comprovado com o registro fotográfico sugerido pelo projeto de lei a fim de lhe dar autenticidade (Maia Filho, 2015).

Ainda de acordo com a proposta, “o auto de infração estaria baseado em mera presunção, o que não se coaduna com os princípios basilares da Administração Pública” (Maia Filho, 2015). Percebe-se aqui a intenção do legislador em fundamentar o ato administrativo, garantir materialidade probatória e diminuir abusos e erros por parte do Estado.

No mesmo sentido, em 2018 houve apresentação do Projeto de Lei nº 275 no Senado Federal. A proposta previa que a infração deverá ser comprovada por autuação em flagrante pela autoridade de trânsito mediante abordagem do condutor do veículo, por aparelho eletrônico, fotográfico ou audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN (Caiado, 2018).

Na justificação do PL, foi argumentado que embora se reconheça as dificuldades na abordagem direta ao autuar condutores por infrações, os cidadãos não devem ficar sujeitos ao abuso de poder por parte dos agentes públicos, sob o pretexto da presunção de veracidade de que gozam atos praticados pelos seus agentes (Caiado, 2018).

Segue argumentando o Projeto de Lei:

(...) da forma como se procede à autuação dos infratores, temos espaço para a existência e erros de arbitrariedades por parte dos agentes públicos. Não é incomum termos notícias de veículos autuados em localidades nunca antes frequentadas pelos seus condutores. E dada a presunção de veracidade dos atos praticados pelos agentes públicos, quase que invariavelmente, os condutores, nesses casos, são penalizados indevidamente (Caiado, 2018).

A proposta foi analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e foi rejeitada. A alegação foi de que que a maior parte das infrações tipificadas pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB não podem ser auferidas por aparelhos

eletrônicos. Dessa forma, determinar que infrações que não podem ser registradas por dispositivos eletrônicos sejam penalizadas somente após a abordagem do condutor reduziria significativamente a eficácia da fiscalização de trânsito.

Também foi levantada a hipótese de que nas infrações cometidas enquanto o veículo se desloca, a exemplo do uso de celulares ou da falta do cinto de segurança, seria necessário que o agente forçasse a parada do veículo, o que na maior parte dos casos se mostra inviável.

A evolução tecnológica requer uma reestruturação contínua da Administração. Isso é necessário para aprimorar os registros documentais de infrações atribuídas a terceiros, de modo que, quando surgir uma dúvida razoável sobre uma determinada infração de trânsito, o órgão público seja capaz de esclarecê-la de forma clara e inequívoca. Essa abordagem visa beneficiar não apenas o particular interessado, mas também promover o bom exercício da função pública em benefício da coletividade como um todo (Cunha Filho, 2022).

Portanto, constata-se um impasse na aplicação de infrações de trânsito. Enquanto alguns defendem a utilização de registros fotográficos e meios tecnológicos para garantir a autenticidade dos fatos e evitar abusos por parte dos agentes públicos, outros argumentam que isso pode comprometer a eficácia da fiscalização, especialmente em casos de infrações que não podem ser facilmente registradas eletronicamente ou em que o condutor não pode ser abordado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu compreender quais os argumentos que o direito brasileiro utiliza no discurso sobre a presunção de legitimidade dos atos administrativos, no que tange às infrações de trânsito. Para tanto, utilizou-se de pesquisas doutrinárias, bibliográficas e de artigos acadêmicos, bem como de projetos de lei para responder a esse questionamento.

Neste estudo foi observado que o atributo da presunção de legitimidade do ato administrativo apresenta um importante aspecto de validar a função estatal, sem o qual as relações entre o Estado e os indivíduos ficariam prejudicadas. Por outro lado, verificou-se a necessidade de ponderação no caso de aplicações de infrações de trânsito.

Embora não esteja previsto explicitamente no ordenamento jurídico brasileiro, as interpretações doutrinárias são no sentido de reconhecer a presunção de legitimidade. Alguns autores divergem quanto ao momento em que estes atos são questionados em Juízo, sugerindo que a partir disso se inverteria o ônus da prova em desfavor da Administração.

No entanto, ainda prevalece o conceito de que o ônus da prova nas infrações de trânsito é do cidadão. Isto, por vezes, gera situações em que ele precisa provar sua inocência, indo contra os princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e outros.

A teoria da carga dinâmica do ônus da prova se apresenta como uma possível maneira de equilibrar esse processo. Para estas situações, foram observados como o Judiciário trata a questão. Em termos gerais, o cidadão não consegue provar sua inocência justamente pelo motivo dos atos administrativos gozarem da presunção de legitimidade.

Por sua vez, o Poder Legislativo também tem se empenhado em apresentar propostas que visam equilibrar o processo de contestação de multas. As justificativas desses projetos baseiam-se principalmente nos recursos tecnológicos disponíveis pelos órgãos de trânsito para melhorar a fiscalização. Todavia, ainda esbarram na implementação prática.

Estes resultados sugerem que o processo de aplicação de infrações de trânsito precisa ser revisto, uma vez que, em determinadas situações, o cidadão carrega o ônus de provar fatos que não ocorreram. Além disso, observou-se um conflito com os princípios constitucionais.

Portanto, o estudo aponta que a redistribuição do ônus probatório é necessária para equilibrar os direitos individuais do cidadão com a eficiência administrativa. Conforme foi visto, existe uma desigualdade jurídica de forças entre a Administração Pública e o cidadão. De igual modo, o atributo da presunção de legitimidade não pode prevalecer de forma absoluta naquelas situações em que o motorista não consegue provar fatos negativos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 5 ed. Saraiva. São Paulo: 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Algumas notas críticas sobre o Princípio da Presunção da Veracidade dos Atos Administrativos**. Revista de Direito da Procuradoria Geral. 2015. nº 69. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2015-volume-69>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Ônus da Prova e sua Modificação no Processo Civil Brasileiro**. In. Revista Jurídica. n. 343. Porto Alegre: Notadez, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur: 2022.

CAIADO, Ronaldo Ramos. **Projeto de Lei nº 275/2018**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, para tornar obrigatória a abordagem do condutor pela autoridade ou pelo agente da autoridade de trânsito na autuação das infrações de trânsito. Brasília: Senado Federal, 05 jun. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/133527>. Acesso em 01 mai. 2024.

CARNEIRO NETO, Durval. **A presunção de legitimidade e o ônus da prova no direito administrativo: um exame à luz das doutrinas da processualidade e das cargas probatórias dinâmicas**. Salvador, Universidade Federal da Bahia. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito Público da UFBA. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21809>. Acesso em 27 abr. 2024.

CARNEIRO NETO, Durval. **Presunção de legitimidade: nem sempre é como diz o guarda da esquina**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 42, abril /maio/junho de 2015. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=667>. Acesso em 02 abr 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Brasília. Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 ed. Atlas. São Paulo: 2020.

CHAVEIRO, Jovenal Junio. **O princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar**. Revista Digital de Direito Administrativo, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 411 – 440, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/86875>. Acesso em: 02 mai. 2024.

COSTA, Cícero Germano da. **O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar e o princípio da segurança jurídica**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2005. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/8403>. Acesso em: 19 abr. 2024.

COSTA, Francisco Lozzi da. **Devido processo legal no direito administrativo de trânsito: autuação de trânsito**. ETIC - encontro de iniciação científica, São Paulo, p. 1-17, 15 out. 2023. Disponível em:

<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/view/6448/6286>.

Acesso em: 15 out. 2023.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro; DIAS, André Petzhold. **Por uma reeleitura da presunção de legitimidade como atributo do ato administrativo**. Revista Jurídica, v. 4, n. 71, p. 766-796, 2022. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/6167>. Acesso em: 05 abr. 2024.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **A distribuição legal, jurisdicional e convencional do ônus da prova no Novo Código de Processo Civil Brasileiro**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p.147-173, Maio/Agosto. 2018. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n2/versao_digital/146/. Acesso em 01 mai. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo. Atlas, 2014.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36 ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Relator: Juiz Marco Antonio do Amaral. **SISTJWEB - Pesquisa Documentos Jurídicos**. Recurso Inominado Cível, Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, 18 mar. 2024. Disponível em: [https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=TURMAS_RECURSAIS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=\[ESPELHO\]&argumentoDePesquisa=&numero=1834511&tipoDeRelator= TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=\[TURMAS_RECURSAIS,%20BASE_ACORDAOS_IDR,%20BASE_TEMAS,%20BASE_ACORDAOS,%20BASE_INFORMATIVOS\]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1](https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=buscaLivre2&buscaPorQuery=1&baseSelecionada=TURMAS_RECURSAIS&filtroAcordaosPublicos=false&camposSelecionados=[ESPELHO]&argumentoDePesquisa=&numero=1834511&tipoDeRelator= TODOS&dataFim=&indexacao=&ramoJuridico=&baseDados=[TURMAS_RECURSAIS,%20BASE_ACORDAOS_IDR,%20BASE_TEMAS,%20BASE_ACORDAOS,%20BASE_INFORMATIVOS]&tipoDeNumero=NumAcordao&tipoDeData=DataPublicacao&ementa=&filtroSegredoDeJustica=false&desembargador=&dataInicio=&legislacao=&orgaoJulgador=&numeroDaPaginaAtual=1&quantidadeDeRegistros=20&totalHits=1). Acesso em: 24 mai. 2024.

DUARTE, Márcio Raniery Leal. **Os principais obstáculos à ampla defesa e ao contraditório do condutor pseudo-infrator no processo administrativo de**

trânsito. Relatório de Estágio Supervisionado (Bacharelado em Administração). Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, 2008. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/6246>. Acesso em 28 abr. 2024.

GUEDES, Demian. **Processo administrativo e democracia: uma reavaliação da presunção de veracidade.** Universidade Gama Filho. 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp041797.PDF>. Acesso em 18 mar. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro. 14 ed. Forense, 2023.

KNOPP, Gustavo. **O ato administrativo questionado em juízo: ponderação de valores à luz da distribuição dinâmica do ônus da prova.** Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 21, p. 301–334, 2018. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/142>. Acesso em: 21 abr. 2024.

LAURINDO FILHO, Pedro Pereira; SEIXAS, Henrique Francisco. **A atuação dos agentes de trânsito: uma análise sob os princípios da veracidade e legalidade.** Universitas - Ano 17 – nº 33 - Julho/Dezembro 2023. Disponível em: <http://www.revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/546/366>. Acesso em: 02 mai. 2024.

LIMA, Leonardo Carmo Ribeiro de. **O atributo da presunção de veracidade dos atos administrativos: reflexões à luz de um direito administrativo constitucionalizado, processualizado e aderente às inovações tecnológicas.** Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Dissertação de Mestrado em Direito Público. Maceió, 2022. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/11716>. Acesso em 01 mai. 2024.

MAIA FILHO, José de Andrade. **Projeto de nº. Lei 2.875/2015.** Dá nova redação ao parágrafo § 3º do Art.280 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, alterando as competências das autoridades de trânsito para fins de enquadramento de penalidades. Brasília: Câmara dos Deputados, 02 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1701777>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Atributos do ato administrativo.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,

2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/19/edicao-1/atributos-do-ato-administrativo>. Acesso em 30 abr. 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 13 ed. rev. Atual. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENEZES, Hewerton da Silva. **A presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova na aplicação de multas de trânsito**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], v. 9, n. 11, p. 2185–2201, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i11.12231. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/12231>. Acesso em: 27 abr. 2024.

NASCIMENTO, Raphael Spyere do. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. Brasília: Vestcon, 2011.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. Brasília: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 02 nov. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Método: 2020.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. **Os princípios mais relevantes do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, 2008. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

REIS, Bruno Nunes dos; MELO, Luiz Carlos Figueira de. **O ônus da prova no processo administrativo**. Jurisvox. Minas Gerais, nº 10, 2009. Disponível em:

<https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/4249>. Acesso em 20 abr. 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Relator: Desembargador Claudio Luis Braga Dell Orto. **Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro – Consulta de Jurisprudência**. Apelação (Acórdão do Tribunal de Justiça), Primeira Câmara de Direito Público, 19 abr. 2024. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/EJUD/CONSULTAPROCESSO.ASPX?N=2023.001.116540>. Acesso em: 24 mai. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Relator: Desembargador Sandro Jose Neis. **Jurisprudência Catarinense**. Apelação (Acórdão do Tribunal de Justiça), Terceira Câmara de Direito Público, 17 out. 2023. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=321697551077672729681148457548&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 24 mai. 2024.

SANTOS, Adriano Vitalino dos. **A prova diabólica e sua influência sobre a presunção de legitimidade do ato administrativo**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.67, ago. 2015. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Adriano_dosSantos.html. Acesso em: 22 abr. 2024.