

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

Moisés Paulo dos Santos Júnior

Ausência de presunção de legitimidade e de veracidade dos autos de infração exclusivamente lastreados na declaração do agente público atuador e preclusividade probatória da efetiva comprovação do ilícito no respectivo processo administrativo sancionatório: uma análise sistêmica do artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro

Juiz de Fora

2023

Moisés Paulo dos Santos Júnior

Ausência de presunção de legitimidade e de veracidade dos autos de infração exclusivamente lastreados na declaração do agente público atuador e preclusividade probatória da efetiva comprovação do ilícito no respectivo processo administrativo sancionatório: uma análise sistêmica do artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Renato Chaves Ferreira

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Santos Junior, Moisés Paulo dos.

Ausência de presunção de legitimidade e de veracidade dos autos de infração exclusivamente lastreados na declaração do agente público autuador e preclusividade probatória da efetiva comprovação do ilícito no respectivo processo administrativo sancionatório : uma análise sistêmica do artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro / Moisés Paulo dos Santos Junior. -- 2023.

74 f.

Orientador: Renato Chaves Ferreira

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2023.

1. Presunção de legitimidade e de veracidade. 2. Auto de infração de trânsito. 3. Preclusão probatória. 4. Processo administrativo sancionatório. 5. Código de Trânsito Brasileiro. I. Chaves Ferreira, Renato, orient. II. Título.

Moisés Paulo dos Santos Júnior

Ausência de presunção de legitimidade e de veracidade dos autos de infração exclusivamente lastreados na declaração do agente público atuador e preclusividade probatória da efetiva comprovação do ilícito no respectivo processo administrativo sancionatório: uma análise sistêmica do artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em 18 de janeiro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Renato Chaves Ferreira - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof.^a Me. Natália Sales de Oliveira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Esp. Gabriel Lima Miranda Gonçalves Fagundes
Universidade Federal de Juiz de Fora

À minha mãe, Lisene, com muito carinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes e acima de tudo, a Deus, por ter abençoado as minhas conquistas, protegido o meu ser e me guiado, a todo momento, na elaboração deste trabalho, dando-me inteligência, luz e força para continuar firme na consecução do meu propósito, não me deixando sucumbir diante das dificuldades.

Ao Senhor, que não quebra uma cana rachada, nem apaga um pavio que ainda fume, a minha maior gratidão.

Também sou imensamente grato aos meus pais, Lisene e Moisés, por todo o incessante apoio e suporte, tanto afetivo, quanto material, a mim sempre proporcionados, em especial ao longo da minha jornada universitária, ainda que longe de casa. Agradeço por sempre estarem ao meu lado e terem confiado em mim. Saibam que sem vocês nada disso seria possível e, sim, essa vitória também lhes pertence. Amo-lhes muito.

À minha irmã, Samara, por todo o carinho de sempre e toda a atenção. Sempre conte comigo.

Aos meus padrinhos, Denise e José Geraldo, pela receptividade e solicitude, bem como pelo afeto e companheirismo, especialmente durante a minha vida acadêmica.

Aos meus avós, maternos e paternos (*in memoriam*) por terem, cada qual em sua existência nesta vida, desejado o meu bem e a minha felicidade. O fato de não terem logrado a obtenção da educação formal sequer ofusca e tampouco diminui a imensa sabedoria que me foi transmitida tanto diretamente, quanto por meio de seus descendentes. Vocês também venceram.

À Lília e ao Dr. Marcelo, ambos da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Juiz de Fora, por todo o acolhimento e aprendizado durante o meu saudoso período de estágio na Justiça Federal. Cresci não só em conhecimento jurídico, mas também como pessoa, razão pela qual não poderia olvidar a importância de vocês em minha formação acadêmico-profissional.

Por fim, sou grato ao meu eterno professor Leandro Oliveira Silva (*in memoriam*), patrono da nossa turma e de quem tive a honra de ser monitor em sua disciplina de Teoria do Direito Penal I, agradecendo não só por toda a maestria em seu magistério, mas também pelo exemplo de pessoa e de profissional, fato por todos conhecido na Faculdade de Direito da UFJF. Você sempre será uma inspiração para a docência da Casa de Benjamim Colucci.

“Quanto maior o poder, mais poderoso é o abuso.” (E. Burke) (GREGÓRIO, 2014, p. 276).

RESUMO

Esta monografia tem por finalidade demonstrar, de um lado, que autos de infração de trânsito (AITs) exclusivamente lastreados na declaração do agente público autuador não gozam dos clássicos atributos administrativos de presunção de legitimidade e veracidade, e, de outro, que a ausência de efetiva comprovação do suposto ilícito, pelo membro do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), quando da instauração do processo administrativo sancionatório implica, em regra, perda da possibilidade de a Administração Pública produzir prova sobre o suposto ato infrativo em momento posterior. Sob o ponto de vista material, justifica-se a elaboração deste trabalho tanto em função da dificuldade e/ou da inviabilidade de o autuado opor-se, com plexo probatório robusto, à acusação estatal baseada unicamente na fé pública do agente autuador, quanto em razão da expressiva arrecadação de receita provinda da aplicação de multas, com possível utilização desvirtuada daquela modalidade de autuação visando alcançar, por meios oblíquos, escopo eminentemente arrecadatário em detrimento do punitivo-pedagógico. Já sob o aspecto processual, esta investigação se faz necessária em virtude da existência tanto de lacunas normativas no âmbito do processo administrativo de trânsito, quanto da múltipla disciplina processual geral dos Estados e Municípios em matéria de Direito Administrativo, potencialmente ensejadora de abusos e ilegalidade estatais, bem como de tratamentos desiguais em desfavor dos administrados a depender do correspondente ente sancionador e da localidade em que a suposta infração tenha sido cometida. Para a abordagem investigativa, foram adotados os métodos crítico-dialético e de revisão literária e jurisprudencial e, como referenciais teóricos, as doutrinas do neoconstitucionalismo e do pós-positivismo jurídico. Observou-se que o artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), na parte em que autoriza a comprovação da infração de trânsito com base na mera declaração do agente público, é sistemicamente inadmissível no ordenamento jurídico vigente, na medida em que contraria a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), e afronta a doutrina e a jurisprudência pátrias relevantes relativas aos domínios integrados do Direito Penal, Processual Penal e Administrativo Sancionador. Foi constatado, ademais, que, após o advento do “novo” Código de Processo Civil (CPC), instituído pela Lei nº 13.105/15, aplicável supletiva e subsidiariamente à situação em exame, não se afigura possível, em regra, a efetiva comprovação do ilícito de trânsito em momento posterior à instauração do respectivo processo administrativo sancionatório, precipuamente na forma da Resolução nº 918/22 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), haja vista a violação não só de deveres de boa-fé e lealdade processuais, como também de regras

preclusivas sobre produção de provas documentais. Concluiu-se haver inconstitucionalidade e inadmissibilidade jurídica da primeira parte do § 2º do artigo 280 do CTB, bem como, via de regra, preclusividade probatória concernente à atuação administrativo-contenciosa do Poder Executivo na seara de trânsito, não obstante a (ainda) tímida existência de normas processuais nesse sentido.

Palavras-chave: Presunção de legitimidade e de veracidade. Auto de infração de trânsito. Preclusão probatória. Processo administrativo sancionatório. Código de Trânsito Brasileiro.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to demonstrate, on the one hand, that traffic violation notices (AITs) exclusively backed by the declaration of the public agent responsible for the infraction do not enjoy the classic administrative attributes of presumption of legitimacy and veracity, and, on the other hand, that the absence of effective proof of the alleged violation, by the member of the National Traffic System (SNT), when the administrative sanctioning process is initiated, implies, as a rule, the loss of the possibility for the Public Administration to produce evidence about the alleged infraction at a later time. From a material point of view, the elaboration of this work is justified both in terms of the difficulty and/or impracticability of the accused person to oppose, with a robust evidentiary complex, the state accusation based solely on the public faith of the supervisory agent, and in due to the significant collection of revenue from the imposition of fines, with a possible distorted use of that type of assessment in order to achieve, by oblique means, an eminently collection scope to the detriment of the punitive-pedagogical. From the procedural aspect, this investigation is necessary due to the existence of both regulatory gaps in the scope of the administrative transit process, and the multiple general procedural discipline of States and Municipalities in matters of Administrative Law, potentially giving rise to state abuses and illegality, as well as unequal treatment to the detriment of those administered depending on the corresponding sanctioning entity and the location where the alleged violation was committed. For the investigative approach, the critical-dialectical and literary and jurisprudential review methods were adopted and, as theoretical references, the doctrines of neoconstitutionalism and legal post-positivism. It was observed that article 280, paragraph 2, of the Brazilian Traffic Code (CTB), in the part in which it authorizes the proof of the traffic violation based on the mere declaration of the public agent, is systemically inadmissible in the current legal system, because it contradicts the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 (CRFB/88), and confronts relevant homeland doctrine and jurisprudence relating to the integrated domains of Criminal Law, Criminal Procedure and Sanctioning Administrative Law. It was also found that, after the advent of the “new” Civil Procedure Code (CPC), established by Law No. 13.105/15, supplementary and subsidiary applicable to the situation under examination, it does not seem possible, as a rule, to effectively prove the traffic infraction at a time after the initiation of the respective sanctioning administrative process, mainly in the form of Resolution No. 918/22 of the National Traffic Council (CONTRAN), given the violation not only of duties of good faith and procedural preclusive

rules on the production of documentary evidence. It was concluded that the first part of § 2 of article 280 of the CTB was unconstitutional and legally inadmissible, as well as, as a rule, probative preclusivity concerning the administrative-contentious action of the Executive Branch in the traffic area, despite the (still) timid existence of procedural norms in this sense.

Keywords: Presumption of legitimacy and veracity. Traffic infraction notice. Probative estoppel. Sanctioning administrative process. Brazilian Traffic Code.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O DIREITO ADMINISTRATIVO	16
2.1	DISTINÇÕES FUNDAMENTAIS ENTRE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.2	EVOLUÇÃO HISTÓRICO-DOGMÁTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONFORME OS MODELOS DE ESTADO	23
2.2.1	Estado de Polícia	23
2.2.2	Estado Liberal de Direito	27
2.2.3	Estado Social de Direito	31
2.2.4	Estado Democrático de Direito	33
2.3	FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
3	ATOS ADMINISTRATIVOS	36
3.1	ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS	36
3.2	ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	38
4	AUSÊNCIA DE PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E DE VERACIDADE DOS AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO EXCLUSIVAMENTE LASTREADOS NA DECLARAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO AUTUADOR: INADMISSIBILIDADE PARCIAL JURÍDICO-SISTÊMICA DO ARTIGO 280, § 2º, DO CTB	39
4.1	PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA	40
4.2	PERSPECTIVA DE JURIDICIDADE	45
4.3	PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL	51
5	PRECLUSIVIDADE PROBATÓRIA ACERCA DA EFETIVA COMPROVAÇÃO DO ILÍCITO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO DE TRÂNSITO	56
6	CONCLUSÃO	62
	REFERÊNCIAS	63
	ANEXO A – Quantitativo de autos de infração de trânsito lavrados no município de Juiz de Fora/MG, entre 2016 e 2021, na forma do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB	74

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia tem por objetivo demonstrar, de um lado, que autos de infração de trânsito (AITs) exclusivamente lastreados na declaração do agente público autuador não gozam dos clássicos atributos administrativos de presunção de legitimidade e veracidade, e, de outro, que a ausência de efetiva comprovação do suposto ilícito, pelo membro do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), quando da instauração do processo administrativo sancionatório implica, em regra, a perda da possibilidade de a Administração Pública produzir prova sobre a conduta infrativa em momento posterior (preclusão probatória).

Justifica-se a presente investigação tendo em vista que, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/88) (BRASIL, 1988), diversos direitos e garantias fundamentais oponíveis ao Estado foram assegurados em benefício do particular no bojo da nova ordem democrática.

No âmbito material, princípios constitucionais explícitos e implícitos, como a legalidade, a publicidade, a transparência, a impessoalidade e a moralidade administrativas, juntamente com o pilar fundamental da dignidade da pessoa humana, tornaram-se o principal eixo de defesa do administrado em face dos abusos e das ilegalidades porventura perpetrados pela Administração Pública.

Já na seara processual, a consubstanciação de direitos como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, seja na esfera judicial, seja na órbita administrativa, traduz igual mecanismo de proteção dos litigantes e dos acusados em geral perante a estrutura estatal, tradicionalmente robustecida por diversas prerrogativas.

A despeito da positivação dos referidos direitos e garantias, todos fundamentais e insuprimíveis, tem-se, por hipótese investigativa, que a prática contumaz de se infligir aos administrados penalidades administrativas decorrentes de autos de infração lastreados exclusivamente na declaração do agente público autuador, com espeque no artigo 280, § 2º, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (BRASIL, 1997), esteja a ensejar violação direta ao Texto Constitucional (BRASIL, 1988) e a acarretar afronta à doutrina e à jurisprudência pátrias relativas ao domínio do Direito Administrativo Sancionador, além de ocasionar sentimento de injustiça em relação aos autuados.

A citada premissa se afigura factível pois, de um lado, aos aludidos particulares recai, em especial, o dificultoso fardo processual de produzir plexo probatório robusto e contrário às alegações consignadas pela Administração Pública nos AITs, cuja exteriorização tem natureza de ato administrativo, o qual, em regra, é dotado dos atributos de presunção relativa de

legitimidade e veracidade, fato que dificulta, quando não inviabiliza, o direito de defesa caso se impute ao interessado o ônus da impugnação por meio da produção de prova em contrário.

Paralelamente a esse fato, o expressivo numerário angariado em função da aplicação de multas de trânsito, mormente quando embasadas na primeira parte do disposto no § 2º do artigo 280 do CTB (BRASIL, 1997), tem suscitado relevantes questionamentos no tecido social, inclusive na seara política, acerca da legitimidade da “comprovação” do comportamento infrator por meio, única e exclusivamente, da declaração do agente público autuador, podendo se cogitar um possível desvirtuamento do escopo punitivo-pedagógico da sanção pecuniária ao ser essa, na prática, convertida, sob o pálio da fé pública, em meio transversal de arrecadação.

De outro lado, em virtude de lacunas existentes tanto no Capítulo XVIII da Lei nº 9.503/97 (BRASIL, 1997), quanto na atual regulamentação promovida pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), vislumbra-se a tendência de os Poderes Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios utilizarem-se da fase instrutória do processo administrativo, na forma de suas eventuais e respectivas legislações, para, de modo ilegal, abusivo e em violação aos deveres de lealdade e cooperação processuais positivados pelo “novo” Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2015a), tentar corrigir ou complementar, em momento processualmente inoportuno (diverso da fase inicial do feito), o material probatório referente ao ilícito de trânsito apontado como existente.

Em concatenação com as mencionadas razões, a diversidade das eventuais legislações pertinentes ao processo administrativo geral dos entes federativos tende a ensejar, em desfavor dos autuados e mediante aplicação supletiva desses diplomas (distinta da de caráter subsidiário, a qual é quase sempre prevista), tratamentos ilegais e/ou desiguais, a depender do ente público sancionador, muito em razão da omissão, pela atual normatização federal, de pontos relevantes atinentes à fase de instrução probatória em matéria de trânsito.

Em vista dessas circunstâncias é que se propõe afigurar-se o presente trabalho instrumento útil para solução dos mencionados gargalos e iniquidades vislumbrados na seara de trânsito, esperando-se demonstrar, de um lado, ser sistemicamente inadmissível, no ordenamento jurídico pátrio vigente, a punição aos infratores com respaldo único e exclusivo na declaração do agente público autuador, bem como, de outro, haver momento adequado para a produção de provas acerca da acusação estatal imputada ao particular, sob pena de preclusão.

Para a consecução da indigitada finalidade geral, o presente trabalho tem por objetivos específicos, em essência: i) analisar as inovações normativas (legais e infralegais) instituídas

posteriormente ao CTB (BRASIL, 1997); ii) cotejar o posicionamento doutrinário brasileiro acerca dos aspectos de legitimidade, veracidade e preclusão levantados neste estudo; iii) verificar o entendimento da jurisprudência a respeito da aplicabilidade de normas penais e processuais penais ao âmbito administrativo sancionador; e iv) examinar dados e documentos cabíveis, a fim de suplementar a constatação de eventual procedência da hipótese delineada linhas atrás.

No aspecto de abordagem, são adotadas as metodologias crítico-dialética e de revisão literária e jurisprudencial, notadamente porque serão cotejados, por vezes, posicionamentos antagônicos dentro da doutrina e/ou da jurisprudência como meio necessário para se construir um raciocínio capaz de propiciar uma análise madura e contemporânea sobre as questões jurídicas debatidas neste trabalho.

A fim de corroborar essa proposta metodológica, adotam-se, como referenciais teóricos, as doutrinas do neoconstitucionalismo e do pós-positivismo jurídico, por se revelarem fundamentais para o atual processo de legitimação sistêmica das normas pátrias tanto em face tanto dos ditames constitucionais, quanto em vista do sopesamento entre princípios (comandos de otimização) e regras (comandos definitivos) juridicamente considerados.

Uma vez delimitadas a hipótese e a temática do trabalho, bem como expostas as razões de sua elaboração, os objetivos gerais e específicos, a metodologia aplicável e os referenciais teóricos orientadores, cumpre proceder a uma análise mais minuciosa das questões propostas nesta investigação, para o que se faz indispensável compreender, em caráter inicial: i) o ramo jurídico predominantemente aplicável à espécie, a saber, o Direito Administrativo; ii) a sua evolução histórico-dogmática conforme os modelos de Estado adotados ao longo do tempo; e, ainda, iii) as funções desempenhadas pela Administração Pública em caráter típico e atípico.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO

Fornecer um conceito unívoco e isento de imperfeições acerca do ramo do Direito Administrativo não é considerado uma tarefa simples para a doutrina nacional majoritária, mormente quando cotejados não só os aspectos históricos atinentes ao surgimento e à evolução desse domínio das Ciências Jurídicas, como também a inserção deste no contexto nacional.

A título exemplificativo, doutrinadores como Rafael Carvalho Rezende Oliveira asseveram que o mencionado segmento jurídico pode ser entendido como o universo de “[...] regras e os princípios aplicáveis à atividade administrativa preordenada à satisfação dos direitos fundamentais” (OLIVEIRA, 2018, p. 48).

Em viés finalístico distinto, não necessariamente direcionado, sob o estrito ponto de vista conceitual, à concretização dos magnos direitos, Irene Patrícia Nohara pontua ser o Direito Administrativo integrado pelo conjunto de “[...] princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrange entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público” (NOHARA, 2019, p. 20).

Já para autores simpatizantes de uma definição mais sucinta, porém abrangente, o mesmo ramo jurídico admite ser analisado, simplesmente, como o plexo de “[...] normas e princípios que regem a atuação da Administração Pública” (MEDAUAR, 2018, p. 29).

A despeito da multiplicidade de conceitos, é fundamental levar em consideração, no intuito de se vislumbrar uma concepção dogmática mais próxima do ideal, a visão sustentada por Hely Lopes Meirelles (2016) no sentido de que o Direito é inicialmente dividido, conforme a sua destinação, em dois grandes ramos, quais sejam, em Direito Privado e Público, sendo este, por sua vez, subdividido em Interno e Externo.

Na linha do pensamento defendido pelo citado jurista, ocupa-se o Direito Privado, eminentemente, da tutela dos interesses individuais, “[...] de modo a assegurar a coexistência das pessoas em sociedade e a fruição de seus bens, quer nas relações de indivíduo a indivíduo, quer nas relações do indivíduo com o Estado” (MEIRELLES, 2016, p. 40).

Já no que concerne, por sua vez, ao Direito Público Interno, haja vista que o Direito Público Externo “[...] destina-se a reger as relações entre os Estados Soberanos e as atividades individuais no plano internacional” (MEIRELLES, 2016, p. 40), Meirelles assevera ostentar o primeiro a finalidade de:

[...] regular, precipuamente, os interesses estatais e sociais, cuidando só reflexamente da conduta individual. Reparte-se em *Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal ou Criminal, Direito Processual ou Judiciário (Civil e Penal), Direito do Trabalho, Direito Eleitoral, Direito Municipal*. Esta subdivisão não é estanque, admitindo o despontar de outros ramos, com o evolover da Ciência Jurídica, que enseja, a cada dia, a especialização do Direito e a conseqüente formação de disciplinas autônomas, bem diversificadas de suas coirmãs (MEIRELLES, 2016, p. 40).

A tomar por referência a observação tecida pelo citado preletor, fato é que a evolução das Ciências Jurídicas está a implicar, com variados graus de independência, constante dinamicidade, transformação e volatilidade dos tradicionais ramos do Direito, não somente daqueles predominantemente afeitos à seara pública, haja vista o surgimento, por exemplo, do Direito Ambiental (ANTUNES, 2021) e do Direito Econômico (FIGUEIREDO, 2021), mas também de segmentos relativamente novos pertinentes ao domínio eminentemente privado, tais como o Direito Bancário (ABRÃO, 2019) e o Direito Digital (PINHEIRO, 2021).

No que tange ao cerne da abordagem desta investigação, em que pese a escassa concepção, defendida por alguns autores, consistente na existência de um cognominado Direito de Trânsito (FERRAZ, 2021; SILVA, João, 2017), o presente trabalho, contudo, adotará como base o Direito Administrativo na condição de ramo jurídico autônomo, dotado de objeto e princípios próprios (MEDAUAR, 2018), capaz de aplicar-se predominantemente à situação em estudo, em especial por não se vislumbrar, em relação ao primeiro, nítida autonomia, substancial ou processual, em relação ao segundo.

O indigitado entendimento é ratificado sob o lastro da conceituação elaborada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014), reputada nesta investigação como a mais tecnicamente adequada, para quem o Direito Administrativo pode ser compreendido como:

[...] o ramo do Direito Público que estuda os princípios, regras e institutos que regem as atividades jurídicas do Estado e de seus delegados, as relações de subordinação e de coordenação delas derivadas e os instrumentos garantidores da limitação e do controle de sua legalidade, legitimidade e moralidade, ao atuarem concreta, direta e imediatamente, na prossecução dos interesses públicos, excluídas as atividades de criação da norma legal e de sua aplicação judiciária contenciosa (MOREIRA NETO, 2014, p. 46).

Diante dessa moldura conceitual de viés administrativo, é de salientar a pertinência do enquadramento do sub-ramo Direito de Trânsito à referida definição (doravante compreendido, nessa qualidade, para fins desta investigação), uma vez que este, precipuamente, trata não só da relação de subordinação do particular (usuário das vias

terrestres abertas à circulação) perante o aparato estatal (que, na pessoa dos órgãos e das entidades dos entes federados, exercem especialmente a respectiva fiscalização e o eventual *jus puniendi*), mas também dos vínculos coordenativos e/ou subordinativos existentes entre os próprios integrantes do SNT, tal qual dispõe o artigo 5º do CTB (BRASIL, 1997).

Além de se amoldar, exemplificativamente, à definição proposta por Moreira Neto (2014), o Direito de Trânsito pode, novamente, ser compreendido como subcategoria do Direito Administrativo devido ao fato de este, dada a evolução que o vem impulsionando hodiernamente, tender a focar, como já visto, em duas espécies fundamentais de relações jurídicas: “[...] uma, de *caráter interno*, que existe entre as pessoas administrativas e entre os órgãos que as compõem; outra, de *caráter externo*, que se forma entre o Estado e a coletividade em geral” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 63, grifo do autor).

Ao ensejo do referido conceito doutrinário, outro ponto relevante a ser destacado, especialmente para os fins deste trabalho, consiste no fato de a específica atividade de trânsito, em seus aspectos fiscalizatório e sancionatório, não se enquadrar na hipótese de criação de norma legal, nem de aplicação contenciosa em seara judicial, uma vez que, ostentando índole essencialmente administrativa, visa ao bem-estar geral por meio do exercício do poder de polícia, por sua vez destinado à prevenção e à cessação de condutas contrárias ou nocivas aos interesses públicos ou sociais (CUNHA JÚNIOR, 2015).

Estabelecido, desse modo, o ramo jurídico autônomo de natureza substancial aplicável à espécie, fundamental se afigura compreender a sua evolução histórico-dogmática segundo os modelos estatais adotados ao longo do tempo, perpassando desde a concepção mais originária até a acepção de maior contemporaneidade, a fim de discernir, com maior contextualização e clareza, não só os fins que devem ser buscados pela Administração Pública sob a égide do Estado Democrático de Direito, como também a sua distinção da concepção genérica da figura estatal, finalidade esta, de cunho hermenêutico, que enceta a mencionada análise.

2.1 DISTINÇÕES FUNDAMENTAIS ENTRE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos pilares constantes da propedêutica jurídico-administrativa consiste na correta diferenciação entre a Administração Pública e a figura genérica do Estado. O devido entendimento desses institutos possibilitará, no interesse deste trabalho, compreender a evolução do Direito Administrativo enquanto ramo aplicável ao segmento específico da atividade estatal marcada pelo viés eminentemente executivo.

Desde a concepção, ideada pela teoria germânica, do Estado enquanto pessoa jurídica e, nessa qualidade, equiparado pela Ciência do Direito à figura dos membros daquele “[...] como se o ente abstrato pudesse existir por si mesmo” (MOREIRA, 2010, p. 72), certo segmento dogmático, contrário à escola publicista alemã, tem defendido a tese segundo a qual a personalidade jurídica, no âmbito do ordenamento interno, somente estaria circunscrita a um dos componentes estatais, a saber, a Administração Pública, e não à totalidade do Estado, que, por sua vez, ostentaria mencionada qualificação apenas perante a comunidade internacional (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ, 1991, p. 36-37 apud MOREIRA, 2010, p. 72).

A referida divergência doutrinária, de origem também europeia, não tem, a despeito de sua consideração teórica, o condão de prosperar no contexto brasileiro, haja vista o fato de não serem travadas controvérsias relevantes na doutrina nacional a questionar a admissão da figura estatal enquanto pessoa jurídica quer no âmbito internacional, quer no doméstico, este que, por sua vez, é materializado nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, cada qual dotado de isonômica personalidade de Direito Público, inadmitida qualquer outra titularizada pelo Estado, mesmo na hipótese de vir a atuar na seara privada (MEIRELLES, 2016).

Dada a separação dos poderes republicanos consagrada pelo artigo 2º da CRFB/88 (BRASIL, 1988), torna-se possível obter, numa perspectiva de contido e continente, respectivamente, maior nitidez quanto à identificação da diferença existente entre a figura da Administração Pública e a abstração do Estado, considerando que, no Direito pátrio, o critério da personalidade jurídica, como visto, é comum a ambos, motivo pelo qual se revela inservível para o fim de se inaugurar uma distinção conceitual satisfatória.

Conforme assevera Dirley da Cunha Júnior, o Estado é uma decorrência de um processo histórico de experiência nos diversos povos do mundo, podendo ser reputado como “[...] *núcleo social politicamente organizado e ordenado, com um poder soberano, exercido em um território, com um povo, para o cumprimento de finalidades específicas*” (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 25, grifo do autor).

Desse conceito, possível se faz extrair os elementos constitutivos ou essenciais do Estado, também chamados, segundo Dalmo de Abreu Dallari, de “notas características” àquele pertencentes, quais sejam, a soberania, o território, o povo e a finalidade (DALLARI, 2010, p. 66), a corroborar a definição anteriormente esposada, haja vista ser o organismo estatal também compreendido como o ente soberano que “[...] *busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território*” (DALLARI, 2010, p. 96, grifo do autor).

Por seu turno, a despeito de haver posicionamento doutrinário tendente a reconhecê-la como “[...] inserida no Poder Executivo [...]” (MEDAUAR, 2018, p. 39), a Administração

Pública, diferentemente da concepção genérica de Estado, já ostenta contornos mais peculiares (muito embora não tão menos expansivos), uma vez que aquela, em contraposição à visão tradicional, não é cingida somente por um dos poderes republicanos estatais, podendo, antes o contrário, ser vislumbrada em todos eles, tese defendida por Dirley da Cunha Júnior e adotada por esta investigação:

[...] De fato, embora quando se fala de Administração Pública tem-se a impressão de que se está falando do Poder Executivo, uma vez que cumpre aos seus agentes, órgãos e entidades a função *típica* de gerir os negócios públicos de *interesse imediato* da coletividade, prestando, assim, os serviços públicos e exercendo o controle das atividades individuais que potencialmente possam afetar os interesses da comunidade, etc., é inolvidável que os Poderes Legislativo e Judiciário, por meio de seus sujeitos administrativos, também desempenham certas atividades administrativas, porém como função *atípica* ou *auxiliar* destes Poderes, necessárias para a realização de suas próprias funções essenciais, havendo nesse âmbito, decerto, uma Administração Pública. É por esse motivo que o art. 37, *caput*, fala em Administração Pública direta e indireta de *qualquer dos Poderes* da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 27, grifo do autor).

Conquanto o presente estudo delimite a sua análise, precipuamente, à seara do Poder Executivo, fundamental se afigura considerar estar a Administração Pública, à luz do indigitado entendimento doutrinário e, inclusive, por força de desiderato constitucional, também inserida na esfera dos Poderes Legislativo e Judiciário, especificamente quando estes estiverem, cada qual em seu âmbito interno, a desempenhar atividades administrativas de caráter atípico, isto é, alheias, respectivamente, àquelas de legislar e julgar, assunto que será analisado com maior densificação na seção seguinte.

Necessita estar clara, de todo modo, a constatação de encontrar-se a Administração Pública, para fins deste trabalho, fundamentalmente sob apreciação a partir do ângulo do Poder Executivo devido ao recorte temático eleito para o desenvolvimento da pesquisa, não se permitindo denotar, ressalvados os entendimentos em contrário, que aquela apenas pertença ou se restrinja ao precitado poder, haja vista estar estatuído, nos termos expressos do *caput* do artigo 37 da CRFB/88 (BRASIL, 1988), o fato de ela comungar tanto a esfera legislativa, quanto a judiciária, conforme já antecipado.

No intuito de atender às estritas finalidades acadêmicas pretendidas na monografia, e considerando o fato de esta versar, eminentemente, sobre o cotejo de funções e atividades tipicamente pertencentes ao Poder Executivo, o significado hermenêutico doravante emprestado à Administração Pública coincidirá com o pensamento doutrinário que a concebe

enquanto estrutura integrante do mencionado poder, a qual pode ser melhor compreendida sob os prismas funcional e organizacional (MEDAUAR, 2018), assim como a partir dos consequentes desdobramentos, tanto de índole subjetiva e objetiva, quanto de natureza ampla e estrita (DI PIETRO, 2018).

A fim de realizar o referido cotejo analítico, indispensável se revela ter por lastro uma conceituação concernente à própria figura da Administração Pública, a relação à qual Dirley da Cunha Júnior propõe definição semelhante àquela formulada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014) acerca do Direito Administrativo, de modo que concebe a primeira ora mencionada como sendo:

[...] um conjunto de pessoas ou entidades jurídicas (de direito público ou de direito privado), de órgãos públicos e de agentes públicos, que estão, por lei, incumbidos do *dever-poder* de exercer a função ou atividade administrativa, consistente em realizar concreta, direta e imediatamente os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado (CUNHA JÚNIOR, 2015, p. 27, grifo do autor).

Analogamente ao conceito de Estado abordado em linhas pregressas, extrai-se da definição supratranscrita, em especial, o escopo regente de toda a atividade administrativa, caracterizado por sua natureza: i) **concreta**, pois, ao executar de ofício as normas legais, não se identifica com o respectivo processo de criação; ii) **direta**, haja vista ser distinta do exercício da função judicante, cuja incidência é indireta e se dá por intermédio da substitutividade do Poder Judiciário à vontade das partes nos casos levados à apreciação judicial; e iii) **imediata**, porquanto difere da ação social estatal, que é mediata, a exemplo das garantias de previdência e assistência sociais (CUNHA JÚNIOR, 2015; MEIRELLES, 2016).

Já no que pertine às perspectivas funcional e organizacional depreensíveis do conceito em exame, convém melhor analisá-las separadamente, sem prejuízo de igual cotejo dos respectivos desdobramentos aplicáveis.

Sob o ângulo funcional, também denominado de objetivo ou material (CUNHA JÚNIOR, 2015; DI PIETRO, 2018), o qual tem por critério orientador a natureza da atividade exercida, a Administração Pública, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 118, grifo do autor), “[...] é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo”, objetivando a consecução das finalidades constitucionalmente atribuídas ao Estado (CUNHA JÚNIOR, 2015), especialmente a satisfação de direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2018), de forma a propiciar serviços, bens e utilidades para a população (MEDAUAR, 2018).

Convém salientar, nesse particular, o fato de a Administração Pública, pelo critério residual, objetivar interesse público específico, distinto daquele visado pelas funções legislativa, jurisdicional e, inclusive, política de governo (DI PIETRO, 2018; MOREIRA, 2010), a saber, a “finalidade pública administrativa” (MOREIRA, 2010, p. 173), na qual se incluem todas as ações intermediárias estatais (que, sendo atividades-meio, são comuns e dão suporte a todos os poderes republicanos), bem como as desempenhadas em caráter final pelo Poder Executivo, tidas como “[...] administrativas [...] por excelência [...]” (MOREIRA, 2010, p. 173).

Já no aspecto orgânico, também chamado de subjetivo ou formal (CUNHA JÚNIOR, 2015; DI PIETRO, 2018), tem-se a focalização na formalidade estrutural da Administração Pública, de modo a ser esta reputada como o conjunto de “[...] **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa” (DI PIETRO, 2018, p. 118, grifo do autor).

Ainda no âmbito desta última feição, há também a subclassificação administrativa pela qual leva em consideração os critérios planejamento e execução, o que, por sua vez, dá ensejo à interpretação da Administração Pública sob as perspectivas subjetiva e objetiva, assim como em caráter amplo e estrito, consoante preconiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] a) em sentido amplo, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os **órgãos governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa;

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os **órgãos administrativos** e, sob o aspecto objetivo, apenas a **função administrativa**, excluídos, no primeiro caso, os **órgãos governamentais** e, no segundo, a **função política** (DI PIETRO, 2018, p. 118, grifo do autor).

Tendo em vista que a análise desenvolvida no bojo deste trabalho envolverá, majoritariamente, a atuação de pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos do Poder Executivo tanto na observância da vontade legislativa previamente emanada, quanto no cumprimento dos planos de governo complementarmente estatuídos, o ponto de vista cotejado acerca da Administração Pública, à luz do contributo doutrinário transcrito, se moldará aos aspectos **estrito** e **objetivo** desta, porquanto vocacionado à verdadeira execução de fins

pré-estabelecidos pela legislação, e não à estipulação de diretrizes político-governamentais a serem posteriormente concretizadas por uma endoestrutura administrativa subordinada.

É com base nessa concepção que se promoverá adiante o estudo da evolução histórico-dogmática do Direito Administrativo, oportunidade na qual será possível identificar os respectivos pontos de mudança e de desafio em conformidade com as transformações finalísticas existentes no âmbito de seu precípua objeto, a saber, a Administração Pública.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-DOG MÁTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONFORME OS MODELOS DE ESTADO

Entender com profundidade os avanços alcançados ao longo do tempo pelo Direito Administrativo, bem como os desafios ainda pendentes de enfrentamento na atualidade, significa também compreender, inevitavelmente, o indissociável aspecto de evolução do papel do Estado nas searas social e institucional, notadamente em relação à sua faceta de Administração Pública, tipicamente ligada ao Poder Executivo, em torno da qual o indigitado ramo jurídico gravita.

A hodierna conformação ocidental majoritária de Estado Democrático de Direito enquanto diretriz fundamental para a atuação, em especial, do Poder Executivo e, também, da Administração Pública não prescinde, para a fixação de seu alicerce, da superação de modelos estatais anteriormente estabelecidos, cujas características já se encontravam, conforme atesta a história, em descompasso com os reclamos vindicados pela coletividade.

2.2.1 Estado de Polícia

Por muito tempo, especialmente no período dos séculos XVII e XVIII, em que já vigia ou estava em processo de consolidação o regime de monarquia absolutista europeu, a figura estatal, no chamado Estado de Polícia, naturalmente se confundia com a pessoa do monarca (*l'État c'est moi*), o qual, por seu turno, ostentando, até então, poderes incondicionados e tendentes ao arbítrio, era insuscetível de ser responsabilizado por seus atos, o que dava ensejo à preconização das fórmulas *the king can do no wrong* (“o rei não erra”) e *regis voluntas suprema lex* (“a vontade do rei é a lei suprema”) (MOREIRA, 2010; NOHARA, 2019, p. 25).

Tratava-se o *Polizeistaat*, consoante cognomina a doutrina alemã (NOHARA, 2019), de “[...] um período de intromissão profunda e opressiva na vida dos particulares” (MOREIRA, 2010, p. 113), no qual as normas de polícia, por vezes sigilosas e caracterizadas

pela suposta finalidade de se atender ao bem e ao interesse públicos (concebidos e impostos unilateralmente), eram aplicadas de forma ilimitada pelos agentes estatais em face dos súditos, de modo que inclusive o monarca, no exercício do seu *jus eminens*, subdividido em *dominium eminens* e *potestas eminens*, poderia, respectivamente, dispor de coisas e da liberdade das pessoas visando, pretensamente, àquele fim (MOREIRA, 2010).

A encampar a mesma constatação histórica, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que:

[...] em fins do século XV, o *jus politiae* volta a designar, na Alemanha, **toda a atividade do Estado**, compreendendo poderes amplos de que dispunha o príncipe, de ingerência na vida privada dos cidadãos, incluindo sua vida religiosa e espiritual, sempre sob o pretexto de alcançar a segurança e o bem-estar coletivo (DI PIETRO, 2018, p. 193, grifo do autor).

Na França, por exemplo, o Estado de Polícia teve condições muito mais propícias para instalar-se em momento anterior à instituição de semelhante modelo pela Alemanha, na qual este foi precedido do período da supremacia territorial local, em que, diversamente da realidade francesa (onde o poder central dos reis sempre teve preeminência sobre as antigas autoridades regionais), o território germânico era dividido em principados despóticos, cujos príncipes exerciam o respectivo poder supremo com base em prerrogativas de caráter pessoal, posteriormente mantidas e ressignificadas, no *Polizeistaat*, em virtude da qualificação de representante de Estado ulteriormente atribuída àqueles (MOREIRA, 2010).

A superação do Estado de Polícia, com o conseqüente enjuntamento do regime absolutista, a tomar por maior expoente o contexto francês (berço, em 1789, da Revolução Francesa), somente se fez possível em função da conjugação de determinados fatores, precipuamente: i) o reconhecimento do princípio da independência dos juízes; ii) a doutrina da separação das funções estatais, pela qual se subtraiu a supremacia do monarca e a transferiu para a lei votada por parlamento constituído mediante eleição popular; e iii) a noção de Estado como pessoa jurídica distinta da pessoa física do soberano (MOREIRA, 2010).

Em decorrência da venalidade dos cargos judiciais, as cortes de justiça francesas, também denominadas de parlamentos, gozavam de certa independência para aplicar os costumes e as ordenanças do rei, as quais, para serem consideradas como lei e acatadas por aqueles, necessitavam de prévio registro perante os supracitados órgãos judiciais, ato que não constituía somente mera formalidade, mas também um reconhecimento submissivo, pelos órgãos judicantes, quanto à nova ordem geral provinda da realeza (MOREIRA, 2010).

A despeito da exclusão, já no século XVIII, do conceito de polícia de tudo aquilo que fosse relacionado à Justiça e, na codificação civil prussiana, também à promoção do bem comum, de modo a remanescer, nessa qualidade, não a totalidade do Estado, “[...] mas uma parte de sua função executiva destinada a manter, pela coação, a ordem da comunidade, afastando-lhes os perigos” (MOREIRA, 2010, p. 114-115), os meios passíveis de serem empregados na mencionada atividade, todavia, permaneceram ilimitados, não implicando, necessariamente, a cessação da demasiada ingerência estatal na vida dos indivíduos (MOREIRA, 2010).

As normas de polícia, tidas como alheias ao Direito (dado o suposto caráter de ordens e instruções internas) e diversa das leis de caráter geral (“leis de justiça”), não estavam, por seu turno, sujeitas a registro pelos parlamentos, razão pela qual, acaso surgissem conflitos judiciais em função de sua aplicação aos súditos, “[...] o rei intervinha para proteger o funcionário ou resistia à execução da decisão” (MOREIRA, 2010, p. 115), episódios a partir dos quais veio a se defender, aos poucos, a ideia de que “[...] pelo menos nos casos individuais, considera-se inadequado o ato de soberania e justifica-se a obediência, pelos tribunais, apenas às ordens que têm o efetivo caráter de lei” (MOREIRA, 2010, p. 113).

Por não serem reputadas “leis de justiça”, mormente porque ausente qualquer registro prévio junto aos mencionados parlamentos, e atreladas ao fato de serem normas editadas pelo monarca e pertinentes à Administração (DI PIETRO, 2018), foi se mitigando, aos poucos, a aplicação da “lei de polícia” no tocante às situações envolvendo os particulares, deixando de ser absoluta a ideia de inapelabilidade, pelos indivíduos, aos tribunais em face do *jus politiae* (DI PIETRO, 2018) para, em substituição, prevalecer o ideário de que “[...] Diante do príncipe, a *lei de polícia* só vincula os funcionários” (MAYER, 1949, p. 51-53 apud MOREIRA, 2010, p. 113, grifo do autor).

Conforme explicita Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca da progressiva redução do alcance das normas de polícia:

[...] Esse **direito de polícia** do príncipe foi sofrendo restrições em seu conteúdo, deixando de alcançar, paulatinamente, primeiro as atividades eclesíásticas, depois as militares e financeiras, chegando a um momento em que se reduzia a normas relativas à atividade interna da Administração. Posteriormente, ainda, passou-se a ligar a polícia à ideia de coação; nesse momento, começou-se a distinguir a atividade de polícia das demais atividades administrativas, hoje chamadas [de] serviço público e fomento [...] (DI PIETRO, 2018, p. 193, grifo do autor).

Fruto do fenômeno, acima reportado, de paulatina redução do direito de polícia pelo monarca, os incidentes envolvendo a aplicação de normas de polícia aos súditos, em relação aos quais a opinião pública, mesmo desconfiada, normalmente tomava partido em prol das cortes de justiça, contribuíram para a inspiração coletiva de “[...] um movimento pujante, proclamando a *soberania* popular, que significava a elaboração, pelo próprio povo, das leis a que ninguém poderia recusar obediência, nem mesmo o Chefe de Estado” (MOREIRA, 2010, p. 115, grifo do autor).

A própria desconfiança em relação às cortes judiciais implicou, em momento histórico posterior, a instituição do sistema francês de jurisdição dualista, com atribuições judicantes distintas quanto às matérias envolvendo a Administração e às demais questões de Direito comum, tendo em vista que os revolucionários, sob o argumento de necessidade de separação de poderes, “[...] não queriam que as decisões do Executivo pudessem ser revistas e modificadas pelo Poder Judiciário” (NOHARA, 2019, p. 23).

A doutrina da separação dos poderes, inclusive, também se revelou, por sua vez, de fundamental importância para a ruína do Estado de Polícia, porquanto embasada não só na formulação de Montesquieu da divisão das funções estatais com o fim de o próprio poder ser capaz de autorrefrear-se (NOHARA, 2019), mas também na noção de legalidade, consistente na submissão do Estado e, especialmente, de sua chefia à vontade geral consubstanciada na lei, a implicar supressão da “[...] liberdade absoluta e arbitrária do Antigo regime, substituindo-se o governo dos homens pelo governo das leis” (OLIVEIRA, 2018, p. 46).

A transição para o Estado de Direito (*rule of law*), no qual se tornou obrigatória a subordinação de todos, inclusive dos membros estatais e do próprio ente abstrato, à vontade legal (CARVALHO FILHO, 2018) também foi possível não só devido à teoria da personalidade jurídica (cotejada outrora), mas também, principalmente, na qualidade de desdobramento daquela, à chamada teoria do fisco, por meio da qual o ente estatal possuiria dupla personalidade, uma de Direito Público, ligada ao seu aspecto essencial de associação política, e outra de Direito Privado, vinculada aos interesses patrimoniais (MOREIRA, 2010).

Por meio da teoria do fisco, cuja origem se assenta no direito romano (*fiscus Caesaris*), o qual, por sua vez, permitia ao governante reservar parte dos bens públicos para sua livre administração (mesmo para fins negociais), passou o Estado a valer-se de sua outra personalidade, preservada a de caráter público, para estabelecer relações patrimoniais com os súditos no âmbito privado, subordinadas ao Direito Civil, a colocar-se em posição análoga à dos indivíduos e a se tornar titular de direitos e obrigações contraídas junto àqueles, sendo

submetido, com o passar do tempo, inclusive à sindicabilidade judicial (MOREIRA, 2010), circunstância que, junto com a independência dos juízes, contribuiu para findar o *Polizeistaat*.

2.2.2 Estado Liberal de Direito

Sucedendo o absolutismo monárquico, especialmente no cenário pós-revolucionário francês, a primeira fase do *rule of law*, predominante no século XIX (MEDAUAR, 2018), é conhecida como Estado Liberal de Direito (OLIVEIRA, 2018), na qual, segundo Joaquim José Gomes Canotilho (1999, p. 18, grifo do autor), “[...] o direito curva o poder, colocando-o sob o *império do direito*”.

É tão somente no Estado Liberal, instituído logo após a Revolução Francesa, com a sujeição do aparato estatal tanto à lei, quanto ao controle dos tribunais, que se pode conceber o nascimento do Direito Administrativo na condição de disciplina jurídica autônoma, dotada de caracteres próprios vinculados com a consecução do interesse geral (NOHARA, 2019).

Odete Medauar defende, nesse sentido, ser o Estado de Direito pressuposto para a existência do Direito Administrativo:

O direito administrativo vincula-se à concepção de Estado de direito, justamente porque fixa normas para as atividades da Administração, que é um dos setores do Estado. Somente sob inspiração da ideia de Estado de direito seria possível fixar preceitos que protegem direitos dos indivíduos, perante a Administração, limitando o poder das autoridades (MEDAUAR, 2018, p. 25).

Em complemento à posição doutrinária supratranscrita, o período antecedente da Idade Média não ensejara “[...] ambiente propício para o desenvolvimento do Direito Administrativo” (DI PIETRO, 2018, p. 39), visto ter se tratado de momento histórico no qual havia uma prerrogativa ilimitada de administrar, com ausência de sujeição do monarca aos tribunais (DI PIETRO, 2018), razão pela qual a referida disciplina só teria condições de existir e desenvolver-se autonomamente “[...] a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente” (MELLO, 2015, p. 47).

Embora apenas tenha sido considerado existente a partir dessa concepção de *rule of law*, a disciplina jurídica administrativa, contudo, não foi criada de forma espontânea, tampouco fora “fruto de milagre” ao ter o Estado supostamente escolhido, por conta própria, autovincular-se ao Direito (WEIL, 1977, p. 7 apud OLIVEIRA, 2018, p. 47), sendo, antes o

contrário, decorrência de pressão social das forças revolucionárias que impuseram aos governantes “[...] a necessidade de estabelecerem regras especiais e limitadoras da ação estatal em um novo contexto sociopolítico” (OLIVEIRA, 2018, p. 47).

Até mesmo nos contextos nacionais em que não houve revoluções assemelhadas à da realidade francesa de 1789, não se afigura adequado escudar-se na tese segundo a qual, em razão da ausência de luta, não teria existido o ramo jurídico em exame, pois é de se destacar que “[...] nem todos os países tiveram a mesma história nem estruturaram pela mesma forma o seu poder; em consequência, o Direito Administrativo teve origem diversa e desenvolvimento menor em alguns sistemas, como o anglo-americano” (DI PIETRO, 2018, p. 41).

A respeito, inclusive, do desenvolvimento do Direito Administrativo, sobreleva destacar o fato de ter sido justamente no bojo do Estado Liberal que aquele, originário deste, mais se desenvolveu em termos de institutos e construções jurisprudenciais, especialmente na França, onde, a partir da Lei de 28 pluvioso do ano VIII (1800), considerada a “certidão de nascimento” do indigitado ramo jurídico (MOREIRA NETO, 2014, p. 52), foram instituídas normas jurídicas pertinentes tanto à organização da Administração Pública, quanto à regulação dos litígios em que esta estivesse envolvida (OLIVEIRA, 2018).

Foram garantidas, no âmbito do sobredito diploma, organização, estabilidade e obrigatoriedade à jurisdição contenciosa administrativa, no sistema duplo francês que a separava da instância judiciária comum (cujas matérias eram alheias a assuntos estatais), vindo também o Conselho de Estado, instância máxima daquela jurisdição e instituído pela Constituição de 22 frimário do ano VIII (13.12.1799), a secundarizar a sua atribuição consultiva de governo e, conseqüentemente, a preponderar o seu papel judicante no sistema ainda vigente de justiça retida (*justice retenue*), no qual as decisões daquele colegiado dependiam, para sua eficácia, da chancela do chefe do aparelho estatal (NOHARA, 2019).

Somente com a Lei de 24 de maio de 1872 é que o *Conseil d'État* (DI PIETRO, 2018) passa a ostentar, na prática, maior autonomia jurisdicional, a iniciar o período áureo do Direito Administrativo francês (MOREIRA, 2010), devido ao fato de as decisões do órgão terem deixado de ser necessariamente homologadas pelo chefe estatal, “[...] o qual, todavia, mantinha o poder de revisá-las, ainda que de fato não o exercesse” (MELLO, 2015, p. 41-42), situação que ensejou a fase conhecida como justiça delegada (*justice déléguée*) (NOHARA, 2019), viabilizando o protagonismo do Conselho de Estado na difusão das bases teóricas do sobredito ramo jurídico pelos países continentais europeus (MELLO, 2015).

Um dos destaques desse período áureo consistiu, logo em 1873, na apreciação do caso *Blanco*, em relação ao qual, tratando-se de atropelamento de uma menina de cinco anos de

idade (*Agnès Blanco*) por um vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo (DI PIETRO, 2018), o Tribunal de Conflitos, instância de superposição responsável por dirimir conflitos de competência entre as jurisdições administrativa e judiciária (NOHARA, 2019), decidiu competir ao Conselho de Estado (e não ao órgão de cúpula da segunda) o julgamento da questão, por vislumbrar ser o ente público parte na relação jurídica, hipótese em que a responsabilidade estatal deveria se dar em termos publicísticos, de forma diversa da prevista na legislação civil comum, em especial, do Código Civil Napoleônico (DI PIETRO, 2018).

Igual inovação aconteceu em 1921 no julgamento do caso *Bac d'Eloka* (ou, também, *Société commerciale de l'Ouest africain*), no qual o dito Conselho inovou ao aplicar a noção de gestão privada aos serviços públicos, ao decidir no sentido de somente serem da competência jurisdicional da instância a ele subordinada aqueles de real essência administrativa, excluindo-se os que, embora possuam interesse geral, são ocasionalmente desenvolvidos pelo Estado em razão de nenhum particular deles ter-se encarregado (como os de índole comercial e industrial), hipótese na qual, configurando atividade pública de gestão privada, a apreciação competiria à jurisdição comum (MOREIRA, 2010).

Toda essa construção pretoriana do Conselho de Estado acerca institutos e regras aplicáveis à Administração Pública, de caráter não só interpretativo, mas também integrativo do Direito Administrativo, especialmente devido às lacunas da legislação vigente e às necessidades práticas de solução de casos concretos (DI PIETRO, 2018), contribuiu para se criar, também, um período igualmente produtivo na doutrina, sendo a época das grandes teorias e da difusão dos estudos sobre a dita disciplina em toda a Europa (MOREIRA, 2010).

A despeito de todo esse período ter sido salutar à consolidação e à evolução da disciplina jurídico-administrativa, o contexto de Estado Liberal de Direito, por outro lado, implicou, no aspecto social, a imposição de diferente papel ao ente estatal, este caracterizado pelo abstencionismo de suas intervenções (Estado Mínimo), em contraste com o período de demasiada ingerência vivido no Antigo Regime (NOHARA, 2019).

Cabia ao Estado, nesse novo modelo, atuar somente como “guardião noturno” (*veilleur de nuit*) (NOHARA, 2019, p. 25), cujo papel era restrito, essencialmente, à segurança interna, às relações exteriores, à tributação, à proteção da liberdade e da propriedade individuais e à garantia de igualdade formal de todos perante a lei, permanecendo o ente público totalmente alheio à interferência direta no domínio econômico (MOREIRA, 2010).

Essa nova conformação eminentemente negativa do Estado convinha aos interesses da burguesia, setor social mais abastado que, após ter lutado na Revolução Francesa contra os privilégios do clero e da nobreza e ter sido elevado à condição de classe politicamente

dominante, deixava de integrar o grupo revolucionário desprovido de privilégios para, já com o poder em mãos, fazer garantir a sua hegemonia ideológica (NOHARA, 2019), a exemplo da adoção do voto censitário, utilizado como meio de excluir a participação política da parcela mais subalterna daquele agrupamento com o qual os burgueses outrora se apoiaram para derrubar o Antigo Regime (MOREIRA, 2010).

Se por um lado o novo desenho estatal, ao demandar menor protagonismo e ingerência do ente público na vida social, assegurava maior liberdade aos indivíduos em seu aspecto negativo, implicava, por outro, a exclusão do mesmo valor de grande parcela das pessoas em sua dimensão positiva, esta consistente na promoção de condições materiais para viabilizar a participação do cidadão nos assuntos da *pólis* (MOREIRA, 2010), a qual, no contexto pós-revolucionário, passa a ser representada pelo próprio Estado Liberal, também intitulado, criticamente, de “*Estado Burguês de Direito*” (SCHMITT, 1934, p. 145 apud DE MORAES, 2014, p. 273, grifo do autor).

Em função dessa visão burguesa de liberdade essencialmente egótica, à qual se soma a imposição do voto censitário, criou-se um cenário excludente de “democracia autoritária” e de “autoritarismo político” no bojo da primeira fase do Estado de Direito (MOREIRA, 2010, p. 122), não se afigurando lícita a conclusão de o referido modelo, tão somente pelo atributo de **liberal**, ser necessariamente **democrático**, do que se pode extrair como exemplo o caso da Inglaterra no contexto da Revolução Industrial, a qual era vista na condição de epítome do liberalismo, mas, de modo algum, como pátria da democracia moderna (MOREIRA, 2010).

Essa postura estatal omissa, institucionalizada pela nova classe dominante, dava ensejo à aplicação da lei do mais forte (NOHARA, 2019), verdadeiro “estado de natureza” no qual o “[...] egoísmo se resolve em uma guerra de extermínio, pois abandonado a seus instintos todo ser humano é danoso aos seus semelhantes” (SMITH, 1980, p. 92 apud HORTA, 2002, p. 60), tudo a corroborar o fato de que o ideal burguês de liberdade individual criava, convenientemente, “[...] um Estado que nada fazia para refrear a ação opressora dos economicamente poderosos nas relações privadas” (NOHARA, 2019, p. 25).

Com o cenário de Revolução Industrial, a desigualdade social se agravou, porquanto ao lado da consecução dos progressos tecnológicos em proveito da sociedade, advieram, também, a exacerbação da concentração de capital e a superexploração da massa trabalhadora urbana (MOREIRA, 2010), situação que, somada aos consideráveis impactos da 1ª Guerra Mundial e da crise econômica de 1929, tornou propício, além de imperioso, o afastamento do modelo liberal, a resultar na sua substituição pelo Estado Social de Direito (NOHARA, 2019).

2.2.3 Estado Social de Direito

O Estado Social de Direito, de seu turno, consubstanciou a representação da segunda fase do *rule of law*, a qual, já não mais se limitando a um posicionamento abstencionista estatal, trouxe consigo o escopo axiológico de se “[...] realizar a ‘justiça social’, proporcionando a todos as condições de uma vida digna, capaz de assegurar o pleno desenvolvimento da personalidade de cada um” (NUNES, 2011, p. 142).

A qualidade de “social”, atribuída a esse modelo de *rule of law*, tenciona referir-se “[...] à correção do individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais e realização de objetivos de justiça social” (DIAZ, 1973, p. 96 apud SILVA, José, 1988, p. 18), de modo a reconfigurar o escopo a ser visado pelo ente público no domínio socioeconômico, o qual passa a ser objeto de marcante dirigismo estatal (OLIVEIRA, 2018).

Tendo se consolidado após o período pós-Revolução Industrial, passou o Estado Social de Direito a ostentar papel eminentemente positivo, deixando de ser mero protetor dos direitos individuais para, ao revés, tornar-se prestador de serviços públicos à população (NOHARA, 2019), de modo a propiciar uma “[...] situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana” (SILVA, José, 1988, p. 18).

Sob o ponto de vista constitucional, é no bojo da indigitada concepção estatal que os direitos prestacionais, em contraste com os de caráter civil e político típicos do Estado Liberal, foram positivados no âmbito das Constituições Mexicana (1917) e de Weimar (1919), tendo estas servido de modelo para o constitucionalismo moderno quanto à instituição de disposições especificamente destinadas à ordem econômica e social (MOREIRA, 2010).

Já do ponto de vista do Direito Administrativo, o precitado contexto estatal deu ensejo ao aumento da esfera burocrática e viabilizou o início do fenômeno de estatização, com a criação de autarquias e empresas públicas, juntamente com a estratégia de delegação de titularidade para a execução de serviços públicos, até mesmo das atividades tidas como de caráter estratégico para o desenvolvimento, tendo o Estado se tornado, assim, o “[...] principal agente de promoção social e de planejamento econômico” (NOHARA, 2019, p. 25).

No tocante ao ângulo da ciência jurídica, todavia, muito em virtude das constantes mudanças legais fruto do cenário de inflação legislativa sintomática de um protagonismo cada vez mais evidente do Estado Social, o positivismo jurídico emergiu como uma tentativa de restaurar a identidade do Direito em face da inconstância das múltiplas questões voláteis ora reguladas de uma forma, ora de outra, motivo pelo qual a referida doutrina, refletida na obra *Teoria Pura do Direito* de Hans Kelsen, se concentrou em focalizar a sua análise teórica mais

“[...] no aspecto *lógico-formal* do ordenamento jurídico do que propriamente no *conteúdo* cambiante dos textos normativos” (NOHARA, 2019, p. 25, grifo do autor).

O fato de se abstrair da interpretação normativa das leis o valor moral que lhes é subjacente implicou a desconsideração, pela doutrina suso mencionada, do caráter valorativo àquelas vinculado, a qual, debruçando-se apenas sobre o matiz estrutural do ordenamento, consistente no viés formalista restrito à perquirição de **legalidade** das normas jurídicas, ignorou, por conseguinte, o aspecto de **legitimidade** traduzido no conteúdo axiológico de cada diploma legal (NOHARA, 2019), fato posteriormente desencadeador das consequentes omissão e naturalização dos juristas em face da ascensão do nazismo (MOREIRA, 2010).

Juntamente à dogmática positivista, o Estado Social distorceu-se ao implicar uma “[...] hipertrofia do [...] público e uma atrofia do privado” (BARBOSA; SARACHO, 2018, p. 1.306), e se agigantou de tal forma que, atrelado às latentes concepções extremistas, serviu de base, na primeira metade do século XX, “[...] para a eclosão do fenômeno do totalitarismo, que se refletiu na presença de Estados que pretenderam transformar praticamente todos os assuntos com relevância social em matérias de direito público” (NOHARA, 2019, p. 26).

Ao tecer, nesse sentido, considerações acerca do grande erro verificado na adoção prática do modelo de Estado Social, José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior descreve que essa configuração:

[...] demonstrou que a redução do Direito ao Estado retirou o vigor das tentativas de justificação racional do Direito, ao impor a consecução de finalidades materiais a todo custo e, assim, ao menosprezar as suas necessidades de legitimação formal. [...] Exatamente a redução do público ao estatal conduziu aos excessos perpetrados pelo Estado Social e sua doutrina (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 167 apud BARBOSA; SARACHO, 2018, p. 1.307).

É nessa linha defendida defendida pelo supramencionado jurista, no sentido de a irrestrita busca pela consecução de finalidades materiais poder dar ensejo ao arbítrio, que se tem preconizado o fato segundo o qual “[...] um Estado que se aproveite das necessidades de seus súditos para aumentar seu poder de dominação é, na realidade, um Estado total” (DI PIETRO, 1991, p. 36 apud MOREIRA, 2010, p. 127-128) pois, ao abusar da função social e não promover meios para o autodesenvolvimento dos indivíduos, tenciona converter-se numa estrutura paternalista alienante e de viés autoritário (MOREIRA, 2010).

Em função dessas aludidas degenerações, tornou-se patente a necessidade de se conceber uma nova configuração institucional capaz de superar o autoritarismo sem, contudo, dispor das conquistas alcançadas no âmbito do Estado Social de Direito (MOREIRA, 2010).

2.2.4 Estado Democrático de Direito

É, por fim, na terceira fase de evolução do *rule of law*, que a mencionada pretensão de conciliação de contrários (abstencionismo e expansionismo estatais) se fez possível no modelo contemporâneo mais conhecido como Estado Democrático de Direito, o qual, por seu turno, é o vigente no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, sendo objeto de consubstanciação logo no primeiro artigo da atual Carta Política (BRASIL, 1988).

Pode-se afirmar, em termos sintéticos dessa nova conformação institucional, que:

A peculiaridade do Estado Democrático de Direito é sua vocação a superar a atual contradição do Estado contemporâneo – que ou preserva a todo o custo a liberdade dos indivíduos ou, em alguns casos, cresce desproporcionalmente ao concentrar os poderes necessários para realizar a tarefa de distribuição das prestações materiais necessárias à vida digna do indivíduo. Nesses termos é que vai a assertiva de que o Estado Democrático de Direito submete-se ao império da lei, mas da lei que assegura o princípio da igualdade não somente diante da generalidade de seus preceitos como também diante das desigualdades sociais existentes (DE MORAES, 2014, p. 279).

Na conformidade do transcrito acima, trata-se de um Estado segundo o qual, no âmbito sócioeconômico, não é nem máximo (expansionista), nem mínimo (abstencionista), mas “essencial” ou “de bom tamanho” (MOREIRA, 2010, p. 133), isto é, equilibrado ao exercer o papel de concretizador das prestações materiais sociais sem negligenciar o compromisso de proteção da esfera individual de direitos e liberdades dos particulares.

É dizer, noutros termos, ser o modelo estatal regido não só, em antípoda ao paradigma social, pela autorrestricção em sua atividade de promoção de prestações sociais à coletividade, mas também, ao contrastar-se com o parâmetro liberal, pela noção de promotor da igualdade em sentido amplo, quer no aspecto formal (abstrato), quer no aspecto substancial (equitativo), de tal modo a considerar as esferas público e privada não como antagônicas, e sim complementares a um regime democrático aperfeiçoado (BARBOSA; SARACHO, 2018).

O Estado Democrático de Direito também se difere das anteriores formatações pela sua atuação ser pautada, em especial, pela democracia, haja vista que no paradigma liberal “[...] a idéia essencial [...] não é a presença do elemento popular na formação da vontade

estatal, nem tampouco a teoria igualitária de que todos têm direito igual a essa participação [...]” (BONAVIDES, 1961, p. 16 apud SILVA, José, 1988, p. 20), fato a coincidir, paradoxalmente, com o modelo social, o qual também “[...] não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo político [...]” (SILVA, José, 1988, p. 21).

Também é no mesmo “Estado de legitimidade justa” ou “Estado de Justiça material” (SILVA, José, 1988) que se incorporou a noção de direitos “[...] concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos” (BRANCO; MENDES, 2017, p. 129), dos quais cabe citar os relativos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, à comunicação, bem assim os necessários à concretização de uma sociedade de caráter aberto e humanista, tais como a democracia, a informação e o direito ao pluralismo (BARBOSA; SARACHO, 2018).

Dada a sua consolidação na segunda metade do século XX, o Estado Democrático de Direito, influenciado pela reaproximação entre Direito e moral, passou a orientar-se pelo neoconstitucionalismo, pelo qual, não se cingindo à validade lógico-formal positivista, fez preponderar a noção pós-positivista de imperatividade de princípios constitucionais, a promover releitura axiológica de todos os ramos jurídicos, inclusive do Direito Administrativo, o qual, além de ressignificado, foi objeto de constitucionalização no Brasil (OLIVEIRA, 2018).

É sob essa hodierna conformação de valorização dos direitos fundamentais, entendidos como direitos humanos constitucionalmente positivados (CANOTILHO, 1993), que cabe à Administração Pública pautar-se, no Estado Democrático de Direito, em sua função administrativa, a qual se dá por meio da materialização de atividades exercidas em caráter típico e atípico, afigurando-se, pois, indispensável o estudo dessa mencionada dualidade.

2.3 FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para fins de se aprofundar na análise ora proposta, há que se fazer uma distinção pertinente entre função e atividade administrativa.

Conforme preconizado por Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

Há uma íntima relação entre a função administrativa e a atividade administrativa. Enquanto a função administrativa envolve o conjunto de prerrogativas e competências estatais, a atividade administrativa é o

exercício concreto, por meio de ações ou omissões estatais, da função administrativa (OLIVEIRA, 2018, p. 48).

Tendo por base a distinção exposta acima, no sentido de que a atividade administrativa constitui a efetiva execução das atribuições finalísticas cometidas à Administração Pública, a implicar, conforme o caso, atuação estatal positiva (ação) ou negativa (abstenção), cabe analisar o fato de aquela, considerada para os fins deste trabalho nas suas acepções estrita e objetiva (e cingida a sua análise ao âmbito do Poder Executivo), desempenhar, em sua função típica, atos meramente executórios tendentes a cumprir as normatizações superiores já estabelecidas (CARVALHO FILHO, 2018), sempre com o escopo teleológico de, no Estado Democrático de Direito, visar à concretização de direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2018).

Muito embora o desenho político-constitucional pátrio atribua aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário as respectivas atribuições de administrar, legislar e julgar, é de se destacar, porém, o fato de as mencionadas funções não terem sido cometidas a cada um deles de forma exclusiva, mas tão somente em caráter preponderante, atributo que caracteriza o aspecto típico da atividade exercida (CARVALHO FILHO, 2018).

Esse é o motivo pelo qual os poderes de Estado, sempre quando autorizados pela Constituição (CARVALHO FILHO, 2018), também podem desempenhar funções que normalmente deveriam pertencer a outro poder (CARVALHO FILHO, 2018), o que se conhece por atividades atípicas, ficando, todavia, defeso a todos eles a revogação de atos dos demais, sob pena de violar a independência recíproca prevista no artigo 2º da CRFB/88 (BRASIL, 1988) (MELLO, 2015).

No âmbito da Administração Pública, a atividade administrativa, como já visto oportunamente, consiste no exercício tanto de funções executórias (típicas) em sede concreta, direta e imediata (conforme já abordado oportunamente em seção anterior), quanto de outras em caráter atípico, a saber, legislativo (normativo) ou jurisdicional (judicante).

Em todas elas, inclusive na função jurisdicional, objeto, neste estudo, de precípua apreciação aplicada à seara de trânsito, há a presença dos atos administrativos, os quais, sendo expressão da manifestação da vontade estatal (JUSTEN FILHO, 2023), possuem certas peculiaridades que não são ostentadas pelos atos jurídicos havidos na esfera privada, motivo pelo qual a análise dos primeiros, além de conveniente, se faz também imperiosa para fins de subsidiar a posterior compreensão das razões de procedência das teses contidas neste trabalho.

3 ATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2018, p. 344), a exteriorização da vontade administrativa “[...] pode ocorrer de diversas formas, notadamente por meio de manifestações unilaterais (atos administrativos), bilaterais (contratos da Administração) ou plurilaterais (consórcios e convênios)”, de tal modo que reputa ser ato administrativo a “[...] manifestação unilateral de vontade da Administração Pública e de seus delegatários, no exercício da função delegada, que, sob o regime de direito público, pretende produzir efeitos jurídicos com o objetivo de implementar o interesse público” (OLIVEIRA, 2018, p. 344).

O ato administrativo, contudo, não se confunde com a concepção de fato administrativo, seja em sentido amplo, seja em sentido estrito, pois, não guardando similitude com nenhuma delas por ser aquele uma manifestação volitiva, a primeira se consubstancia num acontecimento no mundo físico ao qual são atribuídos efeitos jurídicos no âmbito do Direito Administrativo, ao passo que a última representa evento juridicamente relevante não ensejador de exteriorização de vontade, a exemplo da morte (JUSTEN FILHO, 2023).

Consoante declinam Luciana Gaspar Melquíades Duarte e Gabriel Coutinho Galil (2017, p. 379), “[...] a centralidade do ato administrativo implica uma atuação pública não-dialógica (*sic*)”, não deixando essa qualidade volitiva unilateral de guardar resquícios com o período absolutista, com relação ao qual o agir estatal autoritário foi ulteriormente adotado pela burguesia, porém sob o manto da aparente legitimação conferida pelo modelo de *rule of law* (DUARTE; GALIL, 2017), de modo a ser possível sustentar a constatação de que “a administração autoritária do Estado liberal afirma a continuidade entre este e o Estado absoluto” (MEDAUAR, 1992, p. 14-15 apud MOREIRA, 2010, p. 121).

A despeito dessa origem não dialógica, os atos administrativos ainda são aplicados segundo esse tipo de manifestação unilateral, não deixando, contudo, de assumir várias espécies e, também, de contar com determinados atributos, conforme será analisado a seguir.

3.1 ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Quanto às espécies, preconiza Hely Lopes Meirelles (2016, p. 203) serem os atos administrativos agrupados, “[...] segundo o fim imediato a que se destinam e o objeto que encerram”, em cinco daquelas, de modo a serem classificados como: i) normativos; ii) ordinatórios; iii) negociais; iv) enunciativos; e, por fim, v) punitivos (MEIRELLES, 2016),

não se prescindindo de uma breve conceituação, que levará em precípua consideração o conteúdo àqueles inerente, e não apenas a forma pela qual são veiculados (OLIVEIRA, 2018).

A referida formulação do indigitado jurista é também considerada como mista por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por representar a adoção de “critério misto dos efeitos visados e da forma” (MOREIRA NETO, 2014, p. 172), de modo que, assim, o atos administrativos em espécie atendem “[...] simultaneamente à tipicidade da *forma*, de que se revestem, com a especificidade dos *efeitos*, a que visam” (MOREIRA NETO, 2014, p. 172, grifo do autor). Cumpre, então, abordar brevemente a citada classificação.

Os atos administrativos normativos “[...] são os que contém um comando geral e abstrato” (MOREIRA NETO, 2014, p. 172), os quais, embora possuam a mesma imperatividade de lei, não são reputados como tal em sentido formal, mas apenas no aspecto material, motivo por que se subordinam aos limites jurídicos fixados naquela (MEIRELLES, 2016). É o caso, por exemplo, de resoluções, regimentos e deliberações (OLIVEIRA, 2018).

Os atos administrativos ordinatórios “[...] visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes [...] Não obrigam os particulares, nem os funcionários subordinados a outras chefias” (MEIRELLES, 2015, p. 208). Citam-se, como exemplo, portarias, despachos, avisos, instruções e ofícios (OLIVEIRA, 2018).

Os atos administrativos negociais ou de consentimento (OLIVEIRA, 2018) são os que contém “[...] *declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular* [...]” (MEIRELLES, 2016, p. 211, grifo do autor) e objetivam “[...] o exercício de determinada atividade e a utilização de bens públicos” (OLIVEIRA, 2018, p. 371).

Embora a manifestação de vontade do administrado não configure elemento relevante para a formação do ato (MOREIRA NETO, 2014), “[...] ela é por vezes necessária para a *provocação* do Poder Público para praticá-lo, bem como, uma vez praticado, para que se dê a *aceitação* da vontade pública nele expressada” (MOREIRA NETO, 2014, p. 174, grifo do autor), tais como licenças, permissões e autorizações (MEIRELLES, 2016).

Os atos administrativos enunciativos “[...] não veiculam qualquer manifestação de vontade *original* da Administração, contendo, apenas, *declarações* de atos, fatos ou opiniões, constantes de registros, processos e arquivos públicos [...]” (MOREIRA NETO, 2014, p. 174, grifo do autor), a exemplo de certidões, atestados e apostilamentos (MEIRELLES, 2016).

Por fim, os atos administrativos punitivos ou sancionatórios (OLIVEIRA, 2018) “[...] têm por objeto a aplicação de *sanções* impostas pela Administração, nas hipóteses em que lhe couber reprimir violações ao Direito” (MOREIRA NETO, 2014, p. 175, grifo do autor), sendo divididos em *extroversos*, representando sanções de polícia (OLIVEIRA, 2018), porquanto

aplicadas aos administrados, e introversos, a implicar penalidades disciplinares (OLIVEIRA, 2018), na hipótese de aplicação aos agentes públicos (MOREIRA NETO, 2014).

Uma vez realizado o delineamento conceitual acerca das espécies dos atos administrativos, cumpre, noutra vértice, em complementação à encetada análise, proceder ao estudo de suas notas peculiares (MEDAUAR, 2018), também conhecidas como atributos.

3.2 ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Consoante explicitado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 425), tendo em vista “[...] os interesses que lhe cumpre proteger, realizar e assegurar, a Administração está adornada de prerrogativas que lhe são conferidas pelo sistema normativo a fim de que sua atuação possa objetivar [...] os escopos consagrados como próprios da coletividade [...]”.

Às mencionadas prerrogativas correspondem os atributos dos atos administrativos, os quais se traduzem, em essência, na imperatividade, na executoriedade e na presunção de legitimidade e de veracidade daqueles últimos (OLIVEIRA, 2018).

A imperatividade, sendo inerente ao ato administrativo mandamental (MEIRELLES, 2016), caracteriza-se por imprimir-lhe “[...] coercibilidade para seu cumprimento ou execução [...]” (MEIRELLES, 2016, p. 185), independentemente da concordância do particular, porquanto enseja a edição de “[...] provimentos [...] que interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo-as unilateralmente em obrigações” (MELLO, 2015, p. 427).

A autoexecutoriedade, por sua vez, consiste no fato de certos atos administrativos implicarem imediata e direta execução pela Administração, ainda que sem ordem judicial (MEIRELLES, 2016), por exemplo, “[...] quando dissolve uma passeata, quando interdita uma fábrica, [...] quando apreende medicamento cujo prazo de validade se expirou [...]” (MELLO, 2015, p. 428), excetuando-se dos efeitos desse atributo atos tão somente **exigíveis** (MEIRELLES, 2016), para cuja execução é indispensável a intervenção do Poder Judiciário, “[...] como ocorre com a cobrança contenciosa de uma multa, que em hipótese alguma poderia ficar a cargo exclusivo dos órgãos administrativos” (MEIRELLES, 2016, p. 186).

Por fim, a presunção de legitimidade e de veracidade consistem, respectivamente, no fato de se presumir, até sobrevir prova em contrário, que o ato administrativo foi editado conforme a lei e que o conteúdo daquele corresponde a fatos verdadeiros (DI PIETRO, 2018). Esse atributo de presunção relativa, porém, vem sendo ultimamente revisitado, de modo a se questionar a sua aplicação, conforme se verá, em casos como o versado neste trabalho.

4 AUSÊNCIA DE PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E DE VERACIDADE DOS AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO EXCLUSIVAMENTE LASTREADOS EM DECLARAÇÃO DE AGENTE PÚBLICO AUTUADOR: INADMISSIBILIDADE PARCIAL JURÍDICO-SISTÊMICA DO ARTIGO 280, § 2º, DO CTB

As principais razões comumente elencadas para a existência dos citados atributos de presunção de legitimidade e de veracidade se fundam tanto no fato de a Administração Pública encontrar-se, por desiderato constitucional, vinculada aos ditames do princípio da legalidade (a pressupor que os seus atos tenham sido editados conforme a lei), bem como na ideia pela qual as atividades do Poder Público, em especial em face das exigências de celeridade e segurança, “[...] não poderiam ficar na dependência da solução de impugnação dos administrados [...] para só após dar-lhes execução” (MEIRELLES, 2016, p. 182).

Ocorre que, após a CRFB/88 (BRASIL, 1988), o Direito Administrativo precisa ser “[...] (re)interpretado à luz do texto constitucional, fato que demonstra a necessidade de releitura de alguns institutos jurídicos clássicos para se adequarem aos direitos fundamentais e demais normas constitucionais vigentes” (OLIVEIRA, 2018, p. 67), mormente devido à constitucionalização desse segmento implicar o “[...] reconhecimento da normatividade primária dos princípios constitucionais (princípio da juridicidade) e a centralidade dos direitos fundamentais [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 58).

Esse imperativo neoconstitucional e pós-positivista atualmente revela, na seara das infrações de trânsito, a sua dimensão de maior relevância e urgência, cuja incidência há de ser **imediate** pois, a despeito de o CTB (BRASIL, 1997) ter sido instituído sob o égide da atual ordem constitucional, este, ao estatuir, na primeira parte de seu artigo 280, § 2º, forma de “comprovação” de condutas infrativas baseada unicamente na declaração do agente público autuador, está a valer-se das citadas presunções administrativas de forma inadmissível e a ensejar violação ao Texto Maior (BRASIL, 1988), em seus preceitos e princípios constitucionais.

Sustenta-se, dessa forma, nas três perspectivas da análise jurídica, não a relativização (atenuação), e sim a completa ausência dos atributos de presunção relativa de legitimidade e veracidade para a hipótese dos autos de infração de trânsito lastreados, por sua vez, na primeira parte do artigo 280, § 2º, do CTB (BRASIL, 1997), razão por que se demonstrará, em seções (não estanques) de análise doutrinária, positivo-normativa e jurisprudencial os motivos pelos quais a mencionada prática é inconstitucional e inadmissível.

4.1 PERSPECTIVA DOUTRINÁRIA

O artigo 280 do CTB (BRASIL, 1997), ao dispor, de um lado, em seu *caput*, ser obrigatória a lavratura de auto de infração quando da ocorrência de violação à legislação de trânsito e, de outro, na primeira parte de seu § 2º, estatuir que a conduta infrativa deverá ser comprovada por meio de declaração da autoridade de trânsito ou de agente desta, além de implicar, a rigor de sua dicção legal, violação aos direitos de contraditório e ampla defesa previstos no artigo 5º, inciso LV, da CRFB/88 (BRASIL, 1988) (pois, se a infração já está consumada e previamente “comprovada”, inviabiliza-se a ulterior impugnação do aspecto meritório pelo autuado), também enseja, afora o exposto, diversas outras antijuridicidades.

Interessa notar, desde logo, que, em relação à segunda parte do mencionado parágrafo legal, não se vislumbra violação ao ordenamento jurídico vigente, haja vista ser assegurado ao autuado o apontamento de eventual cometimento de infração “[...] por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN” (BRASIL, 1997).

Nessa hipótese, tem-se prova indicativa do suposto ilícito, e não apenas uma declaração do agente público autuante, a qual, em verdade, nada prova, porquanto, ontologicamente, alegar e não provar é o mesmo que não alegar (*Allegare nihil et a allegatum non probare paria sunt*), além de também ser curial, no âmbito probatório, o fato de “O que a parte alega não enseja direito” (*Allegatio partis non facit jus*) (GUIMARÃES, 2013, p. 81).

Em razão de a presunção de legitimidade, de caráter relativo, tal qual a de veracidade admitindo, ambas, prova em contrário) versar, como já dito, sobre a conformidade do ato administrativo ao ordenamento jurídico, esta será melhor analisada na seção pertinente ao aspecto de juridicidade, ao passo que ora caberá a análise da segunda, haja vista relacionar-se à seara fático-probatória, cuja perquirição é inócua quanto à de cunho jurídico.

Releva destacar que a doutrina tem fornecido subsídios teóricos aptos a rechaçar o disposto na primeira parte do § 2º do artigo 280 do CTB, consistente, por sua vez, na possibilidade de autuação do particular, bem assim de eventual penalização deste, com base tão somente na declaração do agente autuador, pretensamente comprovadora de conduta infrativa sob o amparo da fé pública, a qual lastrearia a suposta veracidade do fato.

A principal antijuridicidade dimanada do citado preceito de trânsito consiste na situação de se atribuir ao autuado, como consequência dessa última presunção, o ônus de este

fazer prova de negativa de fato, isto é, o encargo de comprovar que o mérito da infração de trânsito, representada na versão declarada pelo agente autuador, não corresponde à realidade.

Embora seja esse o entendimento da dogmática mais tradicional ao fundamento de que a presunção de veracidade transfere para o particular o ônus da prova acaso impugne o ato administrativo (MEIRELLES, 2016), fato é que, mesmo se admitindo haver possibilidade de elidir o referido atributo mediante prova em contrário, insistir nessa concepção significa “[...] desconhecer que, mesmo assim, na prática, é descarregar nos ombros do cidadão uma carga probatória difícil, e, muitas vezes, impossível de se suportar” (FREITAS, 2007, p. 136).

Ressalta-se, também, acepção de segmento doutrinário a sustentar não serem todos os atos administrativos dotados do citado atributo, a exemplo dos que acarretam prova de negativa de fato contra o particular (prova impossível ou “diabólica”), hipótese na qual “[...] cabe à Administração, e não ao particular, o ônus da prova [...]” (OLIVEIRA, 2018, p. 362).

Ao citar Treves e de Micheli, para quem não se pode “[...] basear no princípio de que ‘na dúvida, a favor do Estado’, mas sim no de que ‘na dúvida, a favor da liberdade’ [...]” (DI PIETRO, 2018, p. 279), Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em posição intermediária, mesmo não desconsiderando a inversão da prova por vezes operada em desfavor do particular, assevera, porém, não ser possível ficar a Administração Pública dispensada de provar a sua versão dos fatos, tanto que é facultado pela legislação a requisição judicial ou ministerial, em face daquela, no que pertine a “[...] documentos que comprovem as alegações necessárias à instrução do processo e à formação da convicção do juiz [...]” (DI PIETRO, 2018, p. 280).

Corroborando a necessidade, ora vislumbrada, de se fazer uma releitura do instituto da presunção de veracidade, bem como afastar o ônus de produção da prova em contrário, pelo administrado, diante da versão declarada no AIT pela Administração, desenvolveu-se o conceito de “prova diabólica” como sendo aquela cuja produção é “[...] impossível ou muito difícil” (BRAGA; DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 114), com a subdivisão entre “prova unilateralmente diabólica” e “prova bilateralmente diabólica”, sendo a primeira “[...] impossível (ou extremamente difícil) para uma das partes, mas viável para a outra” (BRAGA; DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 115), ao passo que a segunda “[...] é impossível ou muito difícil para ambas [...]” (BRAGA; DIDIER JR., OLIVEIRA, 2015, p. 115).

Essa consequência da prova bilateralmente diabólica, a gerar uma “situação de inesclarecibilidade” (MARINONI apud BRAGA; DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 115), deve ser verificada, ao fim da instrução processual, para se perquirir qual parte assumiu o “risco de inesclarecibilidade”, hipótese em que não teria razão em sua pretensão deduzida em face de seu adversário (BRAGA; DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2015, p. 116).

Braga, Didier Jr. e Oliveira (2015, p. 117) também asseveram existir negativas de fato tanto absoluta, quanto relativamente negativas, explicitando descaber comprovação quanto à primeira, pois é “[...] afirmação pura de um não-fato, indefinida no tempo e/ou no espaço [...]”, razão pela qual exonera a parte negadora de qualquer prova, ao passo que a segunda é uma “[...] afirmação de um não-fato, definida no tempo e/ou no espaço, justificada pela ocorrência de um fato positivo – fácil de perceber quando lembramos dos ‘álbis’ [...]”, podendo esta ser provada. Sobre esta questão, é citado o seguinte exemplo havido em juízo:

Quando a parte deduz uma *negativa relativa* como *não-fato constitutivo do seu direito*, cabe a ela o ônus de demonstrar indiretamente sua não-ocorrência, com a prova do fato positivo correlato. Por exemplo, se um indivíduo pretende afastar judicialmente uma multa de trânsito (direito potestativo), sob o argumento de que não conversava ao celular, na condução do seu veículo, no dia 12 de novembro de 2007, às 09h00, na Avenida Otávio Mangabeira (fato negativo), porque estava com seu veículo estacionado, neste mesmo momento, na Zona Azul, em frente à Casa do Comércio (fato positivo), cabe-lhe o encargo de provar, de forma indireta, o fato negativo, com a demonstração do fato positivo que a ele corresponde (BRAGA; DIDIER JR., OLIVEIRA, 2015, p. 119, grifo do autor).

Transpondo essa lógica judicial para o processo administrativo de trânsito, ao qual, por força do artigo 15 da Lei nº 13.105/15 (BRASIL, 2015a), se aplicam, obrigatoriamente, as disposições do CPC (BRASIL, 2015a) de forma subsidiária e supletiva (isto é, quando houver, respectivamente, inexistência de tratamento processual quanto a algum instituto daquele âmbito e a compatibilidade complementar das normas deste às do Código de Processo Civil) (BRASIL, 2015a) (SILVA, D., 2017), e considerando a situação de muitas vezes o autuado estar diante de negativa absoluta de fato (sem possibilidade alguma de produzir prova sobre o não cometimento da infração), é de se reconhecer, nos AITs fundados exclusivamente na declaração do agente público, que o ônus da comprovação do ilícito de trânsito deva incidir à Administração, de sorte a inexistir qualquer presunção de veracidade.

É possível sustentar a plausibilidade dessa conclusão mesmo no caso de haver negativa relativa de fato, porquanto na situação em estudo, além de o artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), conforme se verá na seção seguinte, afigurar-se inconstitucional (logo, desprovido de legitimidade), a supracitada hipótese, ainda que possa dar ensejo a eventual comprovação em contrário pelo autuado, não dispensa a Administração de observar o **princípio da aptidão para a produção da prova**, consistente em se atribuir o ônus probatório ao sujeito que tem melhores condições de comprovar o que alega, “[...]”

independentemente de se tratar de fato constitutivo, modificativo, impeditivo ou extintivo do direito da outra [...]” (CARRER; OLIVEIRA, 2011, p. 2).

Em razão de a Administração Pública desempenhar papel de fiscalizadora na seara de trânsito, possui inegavelmente maiores condições de produzir provas inequívocas (ou, ao menos, diversas da mera declaração) em relação ao cometimento da infração, principalmente em casos de autuações em flagrante, nos quais o agente autuador presencia o fato, e, mesmo na hipótese de prova bilateralmente diabólica, impende prevalecer, em sopesamento, o princípio da presunção de inocência, extensível ao domínio das faltas administrativas, em detrimento da aplicação do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), não se podendo punir o particular ante a não comprovação cabal de perpetração de conduta infrativa.

Ney José de Freitas (2007, p. 130), reportando-se ao princípio da aptidão para a produção da prova, assevera, por seu turno, o fato de caber “[...] produzir prova quem detém os meios para realizar, adequadamente, tal encargo”, tendo em vista o entendimento pelo qual “[...] exigir a comprovação de determinado fato por quem não possui aptidão para essa tarefa é violar [...] o princípio da igualdade e transformar o ambiente da prova em detestável reduto de desconsideração com o valor sagrado da justiça [...]” (FREITAS, 2007, p. 133), e cita concepção, em igual sentido, defendida por Lúcia Valle Figueiredo:

Afirma [Lúcia Valle Figueiredo], ainda, que se a prova não fosse invertida, caberia ao administrado prova impossível, por exemplo, a inocorrência da situação de fato. Conclui aludindo a **aplicação de multas**, em lição que merece transcrição literal: “muita vez torna-se difícil - ou quase impossível - que o sancionado não incorreu nos pressupostos da sanção (a prova seria negativa). Caberá, destarte, à Administração, provar **cabalmente** os fatos que a teriam conduzido à sanção” (FIGUEIREDO, 1998, p. 100 apud FREITAS, 2007, p. 134, grifo nosso).

Aplicando-se, de igual modo, à temática de trânsito ora estudada, Freitas, novamente reputando inadmissível a imputação de prova diabólica em desfavor do administrado (tal qual deflui da previsão do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB) (BRASIL, 1997), também comunga o pensamento esposado, na mesma linha, por Rodrigo Octávio de Lima Carvalho:

Aliás, sobre esse assunto, Rodrigo Octávio de Lima Carvalho escreveu interessante artigo alertando para o fato de que tal forma de compreender o tema contribuiu para o surgimento do que denominou **prova diabólica existente no âmbito da fiscalização de trânsito**. Prossegue no sentido de que, se diante da imposição de sanção, **o Estado não demonstrar a materialidade da conduta ilícita** prescrita, no CTB, estabelece-se apenas a tese de que a administração tem direito à **aplicação de “multas”** pelo princípio da legitimidade de seus atos fundada, **simplesmente, na premissa**

de que o agente de fiscalização assim verificou hipotética infração às normas de trânsito; uma vez negada a prática de conduta pelo agente [administrado] (não cabe a este fazer prova de fato negativo - prova diabólica), impondo-se a **anulação do respectivo auto de infração**. Conclui: “Portanto, o argumento de que o ‘ato administrativo’ inverteria o ônus da prova em matéria de trânsito não se coaduna com o melhor entendimento doutrinário sobre o tema” (CARVALHO, 1998, p. 382 apud FREITAS, 2007, p. 135, grifo nosso).

Afora essas razões de a Administração, de um lado, sob o pálio da primeira parte do artigo 280, § 2º, do CTB (BRASIL, 1997), deparar-se com uma infração de trânsito e não comprová-la adequadamente (mesmo tendo condições para tanto), e, de outro, sucumbir-se à presunção de inocência quando houver prova bilateralmente diabólica (vez que o “risco da inesclarecibilidade” lhe desfavorece enquanto estrutura do Estado incumbida do dever de correta fiscalização), outros motivos também militam contra a ausência de presunção de veracidade dos AITs fundados no citado preceito legal, a exemplo da inexistência de imparcialidade no respectivo processo administrativo.

Sendo o AIT, na forma da Resolução CONTRAN nº 918/22 (BRASIL, 2022a), o documento pelo qual se dá início ao processo administrativo sancionatório, inicia-se, a partir de sua lavratura, relação de conflito entre o interesse do particular de resistir à aplicação da penalidade e o da Administração, já tendente à aplicação de sanção com amparo em “prova” declarada pelo agente público, uma vez que esta “[...] conduz processos administrativos como julgadora e como parte, e não com a equidistância característica do processo jurisdicional [comum]” (DE ROLT, 2016, p. 24), razão pela qual “[...] num processo que envolve dois particulares exige-se **imparcialidade** da Administração, [mas] quando esta atua como parte deve pautar-se pela **impressoalidade**” (VERZOLA, 2011, p. 144, grifo nosso).

Imparcialidade e impessoalidade, nesse contexto, não se confundem, pois, enquanto esta, intimamente atrelada ao princípio da igualdade, tem a ver com a atuação isonômica e objetiva em favor de todos os cidadãos, sem privilégios e subjetivismos (FREITAS, 2007), a imparcialidade está relacionada com o fato de o órgão jurisdicional (no caso, no exercício de função atípica) ser subjetivamente capaz de julgar a demanda que se lhe apresenta, colocando-se entre as partes e acima destas (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2009).

Esse último atributo encontra-se, pela natureza da própria relação processual, ausente na dinâmica adjetiva administrativa, pois a Administração é responsável por instaurar, instruir e julgar o processo oriundo do litígio (BREITWISSER, 2005), podendo, na forma do artigo 17 da Resolução CONTRAN nº 918/22 (BRASIL, 2022a), inclusive recorrer voluntariamente

da decisão favorável ao autuado proferida em primeira instância recursal, razão por que, tendo interesse no deslinde do feito, não pode o AIT por ela lavrado ter presunção de veracidade.

Outro aspecto infirmador do mencionado atributo tem a ver com ressurgimento da antiga sanção pela “verdade sabida”, pela qual o agente público poderia ser punido, em caráter sumário, em razão da verificação presencial (ou da alegada verificação presencial), por seu chefe, de infração disciplinar cometida (ou supostamente cometida) pelo subordinado (MEDAUAR, 2017). Essa prática, após a CRFB/88 (BRASIL, 1988), foi considerada inconstitucional por violar o devido processo legal, pois a imposição do ato punitivo não pode deixar de observar o novo paradigma administrativo, no qual se deve respeito aos direitos de contraditório e ampla defesa no âmbito da dialética da processualidade (MEDAUAR, 2017).

Ocorre que o CTB (BRASIL, 1997), ao autorizar em seu artigo 280, § 2º, primeira parte, a possibilidade de penalização do administrado com base apenas na declaração do agente estatal, embora franqueie a apresentação de defesa prévia na forma do artigo 281-A, fez ressurgir, todavia, a dita punição pela verdade sabida, desta feita aplicada ao âmbito ao âmbito particular (ato sancionatório extroverso), e não cingido, como outrora, ao domínio interno ou disciplinar (ato sancionatório introverso) (MOREIRA NETO, 2014), porquanto manteve outro traço característico da referida prática inconstitucional, qual seja, a presunção de veracidade da alegação do agente público como razão bastante para infligência de penalidade.

É também em função dessa distorção que se originou o Projeto de Lei (PL) nº 8377/17 (BRASIL, 2017), com tramitação pendente, cujo texto inicial, ao pretender suprimir a possibilidade de “comprovação” das infrações de trânsito por declaração da respectiva autoridade ou de agentes desta, funda seu alicerce, entre outros, na ideia pela qual a “[...] presunção de veracidade não pode se reduzir a um peremptório simplismo. Assim fosse, em situação análoga justificar-se-ia a inversão do ônus da prova em desfavor servidor que eventualmente respondesse inquérito administrativo disciplinar” (BRASIL, 2017, p. 2).

Juntamente à ausência do citado atributo, pelos motivos já vistos, o preceito legal em exame também não enseja a mesma presunção quanto ao seu aspecto de legitimidade.

4.2 PERSPECTIVA DE JURIDICIDADE

Em relação ao aspecto da juridicidade, a abranger normas constitucionais e infraconstitucionais, vislumbra-se ausente não só o dito atributo relativo à veracidade, mas também à presunção de legitimidade pretendida pelo artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), com a ressalva, porém, neste último caso, de que, qualquer que seja o AIT

embasado naquela extensão, haverá violação somente a diploma de hierarquia superior à lei, no caso, à Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seus princípios explícitos e implícitos.

Consoante preconiza Robert Alexy (2008), os princípios, assim como as regras, são normas jurídicas, e, como tais, vinculantes, apenas se distinguindo daquelas, pelo critério qualitativo, por serem comandos de otimização, ou seja, mandamentos por meios dos quais se ordena a realização de algo na maior medida possível, ao passo que as segundas são tidas como determinações imponderáveis, a serem cumpridas segundo o critério de tudo ou nada.

À vista dessa noção qualitativa, assenta Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 54) que “[...] violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”, porquanto “[...] representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Sob esse enfoque propedêutico, cabe apreciar, no caso, a ausência de presunção de legitimidade dos AITs lastreados na primeira parte do artigo 280, § 2º, do CTB (BRASIL, 1997), tendo em vista que, sob a égide da juridicidade, a “filtragem constitucional” do Direito Administrativo, segundo Gustavo Binbenbim (2012, p. 160), “[...] dar-se-á, assim, pela superação do dogma da onipotência da lei administrativa e a sua substituição por referências diretas a princípios expressa ou implicitamente consagrados no ordenamento constitucional”.

A primeira inconstitucionalidade vislumbrada na citada extensão do aludido preceito legal, a desconstituir a presunção de legitimidade dos atos nele fundados, ocorre no âmbito da garantia do contraditório, o qual, previsto no artigo 5º, LV, da CRFB/88 (BRASIL, 1988) e também assegurada aos litigantes em processo administrativo e aos acusados em geral, consiste em determinar, na dialética processual, a observância, especialmente pelo Estado, da necessidade de informação e da possibilidade de reação do imputado (VERZOLA, 2011), pois “[...] mesmo quando os antagonistas, no processo administrativo, são a Administração Pública e o particular, o contraditório permanece exigível” (BARCELLOS, 2018, p. 182).

A violação constitucional não se dá, em verdade, no aludido binômio informação-reação, e sim no aspecto do contraditório substancial, materializado no poder de exercer influência sobre o conteúdo da decisão (DE BORBA; MACHADO-MARTINS, 2017), para o qual se faz necessário a garantia do direito fundamental à produção de prova (BRAGA; DIDIER JR.; OLIVEIRA, 2015) e o de contraditar a imputação (BARCELLOS, 2018), que, contudo, ficam tolhidos no processo administrativo de trânsito em razão de o

autuado não lograr ter conhecimento sobre a real comprovação dos fatos pela Administração, a fim de influir na decisão desta a partir da apresentação de uma **contraprova** correspondente.

Limitado o contraditório dada a ausência de prova efetiva a ser impugnada, ficam afetados os meios pelos quais o autuado poderia se valer em sua estratégia defensiva, o que enseja violação à ampla defesa, estatuída no mesmo preceito constitucional, entendida como “[...] o **asseguramento** que é feito ao réu **de condições** que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade [...] assegurado o direito [...] de [...] contradizer, **contraproduzir** e até mesmo de contra-agir processualmente.” (BASTOS, 1989, p. 266 apud ABEN-ATHAR, 2007, p. 2, grifo nosso).

A tida presunção de legitimidade decorrente dos atos dimanados da primeira parte do artigo 280, § 2º, do CTB (BRASIL, 1997) não somente se mostra inaplicável diante das garantias do contraditório e da ampla defesa (e, por conseguinte, do devido processo legal, o qual, previsto no inciso LIV do mesmo preceito constitucional, constitui cláusula garantidora daquelas), mas também em face dos princípios da presunção de inocência, da razoabilidade, da igualdade e da publicidade.

O princípio da presunção de inocência, a ser melhor cotejado na seção seguinte, embora tenha a sua aplicação controvertida no âmbito administrativo dada a sua gênese de natureza penal (VERZOLA, 2011), ainda assim pode, na condição de comando de otimização, preponderar sobre a outra presunção acima mencionada, por não admitir a infligência de punição estatal quando insuficiente a prova do cometimento do ilícito (tal qual a declaração do agente de trânsito), competindo, dessa forma, o ônus probatório à Administração Pública, hipótese na qual, em havendo dúvida, deve-se decidir a favor do administrado (FERREIRA, 2009).

Na perspectiva do princípio implícito da razoabilidade, entendido como “[...] a congruência lógica entre o fato (o motivo) e a atuação concreta da Administração” (ARAÚJO, 2010, p. 82 apud MELLO, 2015, p. 82), a subsistência da primeira parte do artigo 280, § 2º, do CTB (BRASIL, 1997) revela-se igualmente inconciliável com aquele pelo fato de o dispositivo em questão, da forma como se encontra estatuído, autorizar que infrações de trânsito cuja verificação fática demande apuração técnica de caráter metrológico (a exemplo de medições de velocidade, som, teor alcoólico, massa e transmitância luminosa) sejam dadas como existentes e comprovadas a partir de simples declaração opinativa do agente público autuador, hipótese transgressora da *ratio* de “[...] correlação entre o critério distintivo ou de diferenciação utilizado pela norma e a medida adotada” (COSTA, 2009, p. 11).

Guardando íntima relação com o anterior, o princípio da igualdade, consignado no *caput* do artigo 5º da CRFB/88 (BRASIL, 1988), a implicar “[...] tratamento isonômico de

pessoas e situações que se encontrem numa mesma órbita” (VERZOLA, 2011, p. 74), também se afigura, de seu turno, vulnerado pelo artigo § 2º do artigo 280 do CTB (BRASIL, 1997), porquanto, sob o pálio da mesma dicção normativa, o preceito implica a constatação de que somente alguns autuados terão o direito de apresentar defesa baseada em efetiva prova indiciária do ilícito (conforme os meios de comprovação descritos na segunda parte do citado parágrafo), inexistindo simetria em relação aos administrados cuja autuação se respalde na primeira parte do mesmo dispositivo, ou seja, na declaração do agente público autuador.

Também milita em desfavor do consabido atributo de legitimidade, de imbricada relação com seu análogo de veracidade, o princípio da publicidade, bem assim o da transparência, de caráter implícito, porquanto não se afigura aceitável persistir situação na qual os “[...] *fundamentos de fato* da atuação administrativa sejam conhecidos (apenas internamente, no plano de sua consciência) pelo agente público imbuído do dever de fiscalização, sem contar com uma exteriorização probatória objetiva” (GUEDES, 2012, p. 253, grifo do autor), porquanto “[...] a presunção de veracidade se oferece como esconderijo perfeito para o arbítrio” (GUEDES, 2012, p. 253).

Ao contrário desse padrão ainda vigente, os indigitados princípios impõem a “[...] exteriorização objetiva (prova) dos fatos que servem de fundamento para a atuação estatal (i.e, impõem a prova desses fatos), tornando controlável a validade do ato final proferido pela Administração” (GUEDES, 2012, p. 258), pois “[...] a prova guarda a função política de legitimação racional do Poder [...]” (GUEDES, 2012, p. 258), de tal forma que:

Sem prova não há legitimação. Se o processo serve apenas para enaltecer a palavra do agente público e, assim, abandonar o cidadão em condições de franca desvantagem, não se pode falar em legitimação do Poder estatal, mas, tão-somente, autolegitimação: muito menos do que se deve esperar de um Estado Democrático de Direito. [...] **publicidade e transparência** são princípios fundamentais, na medida em que **possibilitam uma verificação efetiva da veracidade alegada pela Administração - contando o cidadão, inclusive, com a intervenção do Poder Judiciário.** Esses princípios **afastam a compreensão tradicional da presunção de veracidade e impõem a exteriorização objetiva dos fatos** que fundamentam a atuação estatal, tornando-a controlável **sem a necessidade de impor, em desfavor do particular, ônus probatórios de fatos negativos**, que muitas vezes impossibilitam o exercício do seu direito de defesa em face do Estado (GUEDES, 2012, p. 258-259, grifo nosso).

Sem uma exteriorização objetiva (a saber, prova) dos fatos supostamente evidenciadores do cometimento da infração, o poder conferido pelo artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), passa a ser, na prática, incondicionado, ficando o ato

administrativo dele decorrente inescusável de qualquer controle objetivo interno ou externo, notadamente pelo autuado, premissa compatível com o *Polizeistaat*, mas não com o Estado Democrático de Direito (BINEMBOJM, 2014), conformador da vigente ordem constitucional.

A inadequação constitucional, por todos os ângulos analisados, do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), apta, por si só, a tornar ausente o fundamento de presunção de legitimidade dos atos administrativos respaldados naquele preceito, também não exclui, desta feita em nível inferior de juridicidade, a desconstituição do mesmo atributo em relação à veracidade.

Em sede comparativa, no Direito Tributário, ramo no qual, à semelhança do Direito Administrativo Sancionador, também envolve “[...] litígios decorrentes do exercício de atividades punitivas da Administração [...]” (GRECO, 2002, p. 46), conforme assenta Andréa Medrado Darzé (2011, p. 57, grifo do autor), “[...] faz-se imprescindível que tanto o ato de lançamento como as decisões proferidas no curso de processo administrativo tributário sejam **pautados em provas**”, porquanto não basta que a autoridade fiscal “[...] relate o evento concretamente ocorrido no mundo ou decida pela sua validade. É necessário que qualquer dessas linguagens esteja fundamentada em provas” (DARZÉ, 2011, p. 58).

O mesmo raciocínio também se pode inferir da seara do Direito Ambiental, passível de igual imposição de penalidades aos particulares, a qual, embora aparentemente permita, no artigo 98, parágrafo único, inciso II, do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), a comprovação da materialidade infracional por meio de termos de declaração, o artigo 16, § 1º, do mesmo diploma evidencia, por exemplo, estar o agente autuante obrigado a coletar todas as “[...] provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, apoiando-se em documentos, fotos e dados de localização, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração [...]” (BRASIL, 2008).

Para além do aludido decreto regulamentador da Lei nº 9.605/98 (BRASIL, 1998), os incisos III e VII do artigo 14 da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1/2021 (BRASIL, 2021a) dispõe, respectivamente, serem objetos de constituição do relatório de fiscalização ambiental “[...] o registro dos meios de prova, evidências materiais, documentais ou testemunhais coletadas, aptos à demonstração das elementares do tipo infracional cometido e à dosimetria da sanção”, bem como “[...] todos e quaisquer outros elementos considerados relevantes para a caracterização da responsabilidade administrativa”.

Embora a Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) (CONTE; FIORILLO, 2012), também disciplinadora de infrações administrativas, tenha sido instituída pouco menos de cinco meses após a Lei nº 9.503/97 (BRASIL, 1997), percebe-se ser a primeira, sob o ponto

de vista probatório, sensivelmente mais legitimada à luz do princípio da publicidade, no aspecto de exteriorização objetiva dos fatos (GUEDES, 2012), do que o segundo diploma, cuja primeira parte do artigo 280, § 2º, só no município de Juiz de Fora/MG, serviu de base para a lavratura, entre 01/01/2016 e 31/12/2021, de 243.897 (duzentos e quarenta e três mil oitocentos e noventa e sete) AITs, com potencial arrecadatório **mínimo** superior a 21 (vinte e um) milhões de reais, a rigor do artigo 258, inciso IV, do CTB (BRASIL, 1997).

Segundo dados do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), somente em 2022 a arrecadação de multas de trânsito aos cofres públicos superou o importe de **1 (um) bilhão de reais**, isto é, um aumento de mais de 46% (quarenta e seis por cento) em relação ao ano anterior (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2022), circunstância que, atrelada à norma do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), recomenda a desconstituição da presunção de veracidade dos AITs fundados naquela extensão, haja vista possível desvirtuamento do escopo punitivo-pedágico das referidas penalidades pecuniárias, as quais “[...] vêm sendo utilizadas de forma (errônea) a obter receitas aos cofres públicos” (VERZOLA, 2011, p. 135).

Outro aspecto em que vislumbra a possibilidade de elidir a presunção de veracidade dos AITs lastreados em mera declaração do agente autuador diz respeito à impugnação daqueles no âmbito administrativo, conforme preconiza Lúcia Valle Figueiredo:

[...] como bem assinala Celso Antônio, **a presunção se inverte quando os atos forem contestados em juízo ou, diríamos nós, também fora dele, quando contestados administrativamente.** [...] Determinada, p. ex., a demolição de imóvel por ameaça à incolumidade pública, se houver contestação em juízo, deverá a Administração provar (por meio de estudos técnicos ou pareceres de profissionais competentes) que o imóvel ameaçava ruir e que desse fato resulta a periclitada da incolumidade pública (FIGUEIREDO, 2001, p. 171 apud SANTOS, 2015, p. 3, grifo nosso).

Após a Lei nº 14.071/2020 (BRASIL, 2020a), a qual permitiu a concessão de benefícios financeiros a condutores que não tenham cometido infrações de trânsito em lapso anual, a impugnação extrajudicial do AIT tende a ganhar fôlego, com a tendência de discussão do ilícito pautada pela “inversão” do ônus da prova a cargo da Administração.

Por fim, a existência de equipamentos portáteis com registradores de imagem, que compõem, na forma do artigo 3º, inciso IV, da Resolução CONTRAN nº 920/22 (BRASIL, 2022b), sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização de trânsito (SAnMFT) (BRASIL, 2021b), permite ao agente público autuar o infrator em flagrante e, também, comprovar a prática do ilícito por meio do respectivo registro fotográfico, a tornar não só

desnecessária, como também desaconselhada a declaração “comprobatória” estatal, a qual, na prática, é insuscetível de qualquer controle racional e objetivo, seja interno, seja externo.

4.3 PERSPECTIVA JURISPRUDENCIAL

No âmbito da jurisprudência, assim entendida como “[...] conjunto de pronunciamentos, por parte do [...] Poder Judiciário, num determinado sentido, a respeito de certo objeto, de modo constante, reiterado [...]” (FRANÇA, 1971, p. 204), impende destacar, tal como na doutrina, não ser unânime o posicionamento dos tribunais pátrios acerca do afastamento das aludidas presunções de caráter relativo (*juris tantum*) (GUIMARÃES, 2013), em especial à de veracidade, no que se refere aos atos administrativos tendentes à imposição de sanção, tais quais os autos de infração de trânsito.

Mesmo não sendo o ato por meio do que a sanção é aplicada (por lhe faltar o pressuposto de índole decisória), o AIT lavrado na forma do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), traduz-se, por vezes, no **único** documento mediante o qual a autoridade de trânsito inflige a penalidade ao administrado, sem mesmo perquirir acerca da real ocorrência do ilícito, tampouco da correção das informações consignadas pelo seu respectivo agente autuante.

Esse *modus operandi* tende a converter, na prática, as declarações do auto de infração em elemento subordinante do ato decisório de caráter punitivo, motivo pelo qual os atributos de legitimidade e de veracidade, especialmente este último, tem sido objetos de controvérsias também no âmbito jurisprudencial, notadamente à luz do Direito Administrativo Sancionador.

A jurisprudência majoritária do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), por exemplo, tem se orientado no sentido de que “[...] Os autos de fiscalização e de infração, na condição de atos administrativos, gozam de presunção relativa de veracidade e legitimidade, cabendo ao interessado refutá-la por meio de prova robusta em sentido contrário [...]” (MINAS GERAIS, 2022a), “[...] de modo que incumbe ao administrado que questiona o ato judicialmente comprovar, por meios processuais idôneos, a veracidade de sua alegação [...], sob pena de não obter a tutela por ele pretendida” (MINAS GERAIS, 2022b).

Sucedem que o entendimento pretoriano acima tem se furtado de cotejar, com maior sensibilidade, a realidade prática consistente na simples constatação de que **a Administração Pública também erra**, pois não são máquinas as executoras das atividades administrativas, “[...] não são elas que aplicam penalidades ou sanções, mas sim seres humanos investidos da

função estatal, suscetíveis a falhas e valorações equivocadas, sem mencionar eventuais embustes e comportamentos desrespeitosos com os cidadãos” (DANTAS, 2015, p. 42).

Nos dizeres de Felipe Carcute Dantas:

Quando o agente se embasa em determinado motivo, a validade do ato dependerá da ocorrência do motivo que houver sido invocado, da ocorrência efetiva dos pressupostos ou razões que o sustentem, sempre previstos, de alguma forma, na legislação vigente. Mas, e nas hipóteses de erros da Administração? Ou, pior, quando o agente atua dirigido a um fim diverso do interesse público, com excesso de poder ou desvio de finalidade, visando afetar o particular independente de situação preexistente, voltado ao propósito de retaliação e represália? Como o particular demonstra a existência de pressuposto fático negativo? Com estas indagações, nota-se que a presunção de veracidade ainda hoje é considerada o “fantasma que apavora quem litiga com a Administração” (DANTAS, 2015, p. 42-43).

Sob o respaldo do referido apontamento, a ocorrência do motivo ensejador da lavratura do AIT, a saber, o suposto cometimento da infração de trânsito sequer se torna, à luz da disposição do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), objeto de prova verdadeiramente inequívoca ou, ao menos, indiciária, circunstância que, afora eventuais abusos e antijuridicidades passíveis de serem perpetrados pelo agente autuador, pode dar ensejo ao cometimento de erros pela própria Administração Pública, tal como a equivocada imputação de prática infrativa em face de determinado particular não envolvido com os fatos.

Sobre essa última hipótese, o próprio TJMG, a despeito de sua jurisprudência aparentemente consolidada, já admite o afastamento das presunções de legitimidade e veracidade na situação de emissão equivocada de multa de trânsito a veículo diverso daquele pertencente ao infrator, porquanto “[...] a inversão do ônus da prova pode ser admitida em desfavor da Administração caso o juiz entenda que o ente público possui melhores condições de demonstrar a verdade real porque é o responsável pela aplicação da penalidade” (MINAS GERAIS, 2017), a corroborar o já visto princípio da aptidão para produção de prova.

Percebe-se, assim, uma mitigação do reconhecimento da incidência praticamente automática dos referidos atributos, cenário corroborado, ainda que de forma não unânime, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) a partir da aplicação do Direito Administrativo Sancionador, fato a demonstrar paulatina evolução quanto ao reconhecimento da inexistência das presunções de legitimidade e de veracidade de atos administrativos na seara punitiva.

Aquele sub-ramo “[...] permeia todos os campos do direito em que a Administração expressa sua prerrogativa punitiva” (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 468), e informa a necessidade de o Direito Administrativo ser também impregnado de direitos e garantias

processuais penais, porquanto, conforme assevera Nelson Hungria (1959, p. 315-316), “[...] não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência ou de oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado [...]”.

Corroborando a visão acima, Marçal Justen Filho (2023, p. 372) obtempera que “[...] As sanções administrativas apresentam configuração próxima às sanções de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. Os princípios [...] de direito penal vêm sendo aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo”, posicionamento refletido pelo STJ quando do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 24.559/PR (BRASIL, 2009a), oportunidade na qual se assentou:

[...] Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, **à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum**, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina (BRASIL, 2009a, p. 1, grifo nosso).

Percebe-se, no âmbito do indigitado aresto, ter-se concluído pela aplicabilidade do regime processual penal à atividade punitiva da Administração Pública não só no âmbito disciplinar, o qual versa sobre punições a agentes públicos, como também na seara sancionatória extroversa, que abrange os administrados submetidos ao poder de polícia, hipótese esta a envolver, na temática deste trabalho, autos de infração de trânsito pautados em mera declaração “comprobatória” do ilícito.

A esse respeito, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), por exemplo, acolhe o citado entendimento exarado pelo STJ especialmente para os fins de afastar as presunções de legitimidade e veracidade dos autos de infração em geral, por entender que o sub-ramo do Direito Administrativo Sancionador:

[...] segue, *mutatis mutandi*, os mesmos critérios do direito penal. Não bastam indícios e presunções para a aplicação de pena.
 [...] A presunção de legitimidade do ato administrativo, com a conseqüente inversão do ônus da prova, não é suficiente para sustentar a aplicação de pena (BRASIL, 2013a, p. 1, grifo do autor).

A referida exegese do TRF1 é evidenciada por outros julgados do mesmo tribunal no sentido de competir à Administração Pública o ônus de prova da infração tida como ocorrida,

não sendo, dessa forma, aplicáveis as presunções de legitimidade e veracidade, tampouco suficiente apenas o auto de infração como suposto comprobatório do ilícito:

[...] Acontece que não há prova da infração, veementemente negada pela autora. O ônus dessa prova, tratando-se de direito administrativo sancionador, é da Administração, em face da aplicação subsidiária dos princípios do direito penal e do direito processual penal (BRASIL, 2021c, p. 2).

[...] O ônus da prova [...] se equipara às regras do direito penal, sendo, pois, de quem alega. Em outras palavras, ao agente fiscal cabe o ônus da prova da conduta do autuado dita como ilícita [...].

Não foram produzidas provas da infração. A afirmação de autoria está baseada na presunção de legitimidade do ato administrativo, que não deve prevalecer no campo do direito administrativo sancionador, em que a prova da infração é ônus da Administração (BRASIL, 2020b, p. 2).

[...] A presunção de legitimidade do ato administrativo, especialmente do ato administrativo punitivo, não dispensa a produção de provas e motivação pela Administração, particularmente, no caso, para a aplicação de multa [...] (BRASIL, 2015b, p. 1).

Guiando-se pela mesma *ratio* de aplicação de garantias penais, também foi objeto de consideração pelo STJ, nos termos do voto do ministro Napoleão Nunes Maia Filho, proferido nos autos do Mandado de Segurança (MS) nº 18.460/DF (BRASIL, 2013b), o fato de que:

[...] As sanções administrativas [...] somente podem ser juridicamente impostas pela Administração quando devidamente comprovada a infração em todos os seus elementos constitutivos, eliminando-se qualquer dúvida sensata ou razoável. As exigências quanto à verdade dos fatos e à observância do princípio constitucional de presunção de inocência que se fazem em Direito Penal também se farão em igual medida quanto aos demais ramos do Direito Sancionador [...].

[...] Aliás, não se deve perder de vista que [...] a Administração Pública ocupa e desempenha simultaneamente o pólo da acusação e a tarefa de julgar, além de ser diretamente interessada [...] (BRASIL, 2013b, p. 15-16).

Vislumbra-se, consoante depreendido acima, a inaplicabilidade, em especial, da presunção de veracidade do ato administrativo quando este possuir repercussões sancionatórias, devendo-se prevalecer, em substituição a essa concepção tradicional, a aplicação dos princípios processuais penais da presunção de inocência em favor do autuado, bem como do ônus da prova a cargo da acusação estatal, sob pena de a punição ser ilegítima.

Em conformidade com esse desiderato, Ana Paula de Barcellos assevera que:

[...] aplicam-se na esfera penal e na administrativa [...] os princípios da presunção de inocência e do *in dubio pro reo*, comuns ao direito punitivo. A presunção de inocência significa, de forma simples, que a culpabilidade de quem quer que seja deve ser provada, não bastando para isso a afirmação daquele que acusa. Ou seja: a conduta punível precisa ser demonstrada, ainda que haja, por certo, uma diversidade de tratamento no que diz respeito à prova do ilícito penal e do administrativo. Quanto ao *in dubio pro reo*, trata-se da regra secular segundo a qual, havendo dúvida razoável acerca da existência do ato ilícito ou de sua autoria, a sanção não deve ser aplicada (BARCELLOS, 2018, p. 184, grifo do autor)

Converge com a citada acepção o pensamento de Daniel Ferreira, o qual assenta que:

[...] o acusado em âmbito administrativo goza de *constitucional presunção de inocência* e até prova em contrário. E, além disto, que *o ônus da prova é sempre da Administração Pública*, de modo que em não se bem provado a *tipicidade* (substancialmente objetiva [e subjetiva, conforme o caso]), deverá a autoridade competente decidir pelo arquivamento do feito. O motivo, então, é evidente: *in dubio pro reu* (FERREIRA, 2009, p. 280, grifo do autor).

O mesmo desiderato também subsiste na seara legislativa na forma do PL nº 2481/2022 (BRASIL, 2022c), o qual, pretendendo instituir reformas nas normas gerais de processo administrativo em âmbito nacional, prevê: i) rol exemplificativo para elaboração, interpretação, aplicação e execução de normas de Direito Administrativo Sancionador, cabendo a inclusão dos princípios da presunção de inocência e do *in dubio pro reo* (artigo 68-A); ii) atribuição, na fase pré-processual, do ônus da prova da materialidade, da qualificação jurídica e da autoria da infração administrativa a cargo da Administração Pública (artigo 68-G, § 2º); e iii) aplicação subsidiária e supletiva das disposições do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), do Código Penal (BRASIL, 1940) e do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941) ao campo processual administrativo-punitivo (artigo 69-C).

É de se vislumbrar, pelo exposto, a ausência das presunções de legitimidade e de veracidade quanto aos AITs exclusivamente lastreados em declaração “comprobatória” do agente autuador, não devendo prosperar eventuais dificuldades operacionais, estruturais e/ou financeiras na realização da fiscalização de trânsito em detrimento dos direitos fundamentais dos administrados, uma vez que “[...] *os direitos e garantias imanentes às pessoas preferem às prerrogativas de função outorgadas à Administração Pública*, pois, em termos de valor, *a gestão pública é instrumental*, enquanto *a liberdade é substancial*” (MOREIRA NETO, 2014, p. 46, grifo do autor), o mesmo se aplicando à seara processual, como se verá a seguir.

5 PRECLUSIVIDADE PROBATÓRIA ACERCA DA EFETIVA COMPROVAÇÃO DO ILÍCITO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO DE TRÂNSITO

Diferentemente da concepção atocêntrica vigente no Estado Liberal, que traduzia verdadeira incorporação da atuação estatal aristocrática típica do absolutismo monárquico (porém sob a pretensa legitimação conferida pelo *rule of law*), o paradigma da processualidade administrativa, característico do Estado Democrático de Direito, passou a ser o alicerce por meio do qual se faz possível alcançar o ideal contemporâneo de pulverização do poder decisório da Administração Pública (DUARTE; GALIL, 2017), o qual, por sua vez, “[...] não se resumiria em um único ato, mas sim em um conjunto de atos ordenados e harmônicos, que teriam como finalidade aferir a compatibilidade da atuação com o ordenamento jurídico, evitar abusos de poder e, principalmente, possibilitar a manifestação popular antes da decisão [...]” (DUARTE; GALIL, 2017, p. 380).

Assinala Odete Medauar (2012, p. 419) que “O processo administrativo despontou sob o contexto da democracia administrativa, da melhoria das relações Administração/administrado, da atuação dos administrados na tomada de decisões [...]”, a corroborar o fato de ser “[...] um importante meio de reforço da democracia participativa, possibilitando ao cidadão adotar uma postura ativa de autor e não somente [de] destinatário do agir público” (DUARTE; GALIL, 2017, p. 381).

Na seara do Direito Administrativo Sancionador, especificamente no tocante ao âmbito das infrações de trânsito, a possibilidade de participação processual do administrado, notadamente após a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), consubstancia medida não só de legitimação democrática da atuação administrativa (em detrimento da perspectiva atocêntrica unilateral), mas também de exercício de poder de influência do interessado sobre o resultado decisório esperado, como decorrência da garantia do contraditório substancial.

É somente na sistemática do processo administrativo que as referidas possibilidades de participação democrática para a formação do ato se tornam possíveis, razão pela qual cabe, desde logo, proceder a uma breve diferenciação propedêutica entre **processo** e **procedimento**.

Muito embora a doutrina divirja acerca da melhor distinção conceitual havida entre os dois institutos suso mencionados (BACELLAR FILHO, 2009), adota-se neste trabalho, para fins pragmáticos, a acepção defendida por José Fernando Cedeño de Barros, para quem:

[...] procedimento constitui-se em uma série de formalidades a serem seguidas, ritos, que antecedem a decisão administrativa, sem, todavia,

resultar no nascimento de qualquer obrigação ou sanção. A expressão processo, por sua vez, abarca todos os procedimentos - revisivos, sancionatórios ou disciplinares - que implicam para o administrado uma obrigação ou uma sanção, sendo imprescindível, pois, para que prosperem, que se realizem sob a égide do devido processo legal (BARROS, 1996, p. 70 apud BACELLAR FILHO, 2009, p. 87-88).

Possível extrair o fato de todo procedimento ser processo, não sendo a recíproca, contudo, verdadeira, pois enquanto o primeiro representa o “[...] conjunto de atos [administrativos] vinculados pela mesma finalidade” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 86-87), o segundo, por sua vez, “[...] é espécie de procedimento no qual se garante o contraditório e a simétrica participação das partes. Processo é um procedimento onde se garante a participação das partes” (CRUZ, 2001, p. 228 apud BACELLAR FILHO, 2009, p. 86), sem o que não há devido processo legal, a implicar, conforme já sufragado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), “[...] **nulidade** do próprio ato punitivo **ou** da medida restritiva de direitos” (BRASIL, 2014, p. 1, grifo do autor).

Tendo em vista que, consoante já cotejado, o “[...] o critério para a conceituação é a presença do contraditório [...]” (DINAMARCO, 1996, p. 133 apud BACELLAR FILHO, 2009, p. 90), os processos administrativos são dotados desse atributo dialético-participativo “[...] diante da circunstância de se tratar de procedimentos celebrados em preparação a algum provimento (ato de poder imperativo por natureza e definição), apto a interferir na esfera jurídica das pessoas” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 87), constatação corroborada pelo artigo 68 da Lei Geral do Processo Administrativo Federal (BRASIL, 1999), segundo o qual “As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa.”.

A despeito de o PL nº 2481/2022 (BRASIL, 2022c), como visto outrora, pretender, em seu aspecto reformador, estender aos Estados e aos Municípios a abrangência da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999) (atualmente aplicável **obrigatoriamente** à seara federal e **facultativamente** ao entes subnacionais) (BRASIL, 2019), o corrente cenário normativo encontra-se propenso à prática de abusos e ilegalidades por parte das próprias Administrações Públicas das pessoas políticas federadas, fato ensejado, principalmente, pela omissão da União no tocante à devida normatização da fase de instrução probatória concernente ao processo administrativo sancionatório de trânsito, o qual ostenta natureza específica.

Haja vista ser de competência legislativa privativa da União a disposição sobre matéria concernente a trânsito e transportes, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CRFB/88 (BRASIL, 1988), bem assim de atribuição legiferante residual dos entes subnacionais a

disciplina normativa sobre Direito Administrativo, extraída do artigo 24, § 3º, da mesma Carta Política (BRASIL, 1988), é possível desumir que o atual quadro do ordenamento jurídico pátrio, aliado às lacunas do CTB (BRASIL, 1997) e da normatização do CONTRAN, dificulta a uniformização tanto das regras de instrução probatória na seara dos processos sancionatórios em exame, quanto do mesmo rito adjetivo a ser seguido pelos entes federados.

Considerando que a competência para legislar sobre direito processual administrativo não é privativa da União (MARRARA, 2020), os Estados e os Municípios, ao conduzirem os processos sancionatórios de trânsito, conquanto necessitem observar as disposições do CTB (BRASIL, 1997) e da normatização do CONTRAN, tendem a aplicar, **supletivamente**, por vezes **sem previsão legal**, as suas respectivas e eventuais legislações a fim de suprir as omissões dos diplomas supracitados nos aspectos atinentes à fase de instrução probatória.

Ocorre que, ao assim procederem de forma supletiva, esses entes federativos, também arrecadadores de multas aplicadas com fulcro no artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), tencionam utilizar das normas de suas respectivas e eventuais legislações gerais de processo administrativo para, na fase adjetiva instrutória e de maneira desleal, tentar corrigir ou complementar, em momento processualmente inoportuno, a prova efetiva do cometimento da infração de trânsito, principalmente quando questionada a legitimidade seja da comprovação do ilícito por meio de mera declaração do agente autuador, seja da atribuição do ônus de produção de prova diabólica em desfavor do autuado.

É no sentido de se evitar essa distorção da utilização da fase instrutória do processo sancionatório de trânsito pela própria Administração e em prejuízo do administrado que se faz imperiosa a mitigação de certas prerrogativas públicas em prol do reconhecimento da preclusividade probatória quanto à não comprovação oportuna da alegada conduta infrativa.

Justifica-se o mencionado entendimento porquanto, com o advento do “novo” Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), todos os processos administrativos de quaisquer entes federativos passaram, nos termos do artigo 15 desse diploma, a contar com a aplicação supletiva e subsidiária (**ambas obrigatórias**) das disposições do CPC (BRASIL, 2015a) às normas adjetivas das Administrações federal, estadual, distrital e municipal, bastando haver, na forma do preceito citado, a ausência **normativa**, inobstante a pré-existência de **lei** própria.

Conforme destacado outrora, enquanto a aplicação supletiva pressupõe a existência de lei específica a tratar de certo **tema** de forma incompleta, menos efetiva ou pouco aprimorada (SILVA, D., 2017), a de caráter subsidiário demanda, por sua vez, a “[...] inexistência de norma afeta a determinado **instituto processual**” (SILVA, D., 2017, p. 12, grifo nosso).

Na seara trabalhista, também converge, por exemplo, o pensamento de Mauro Schiavi, para quem a aplicação supletiva “[...] significa aplicar a (*sic*) CPC quando, apesar da (*sic*) lei processual trabalhista disciplinar o instituto processual, não for completa” (SCHIAVI, 2015, p. 1), ao passo que a subsidiária já consiste em “[...] aplicar o CPC quando a CLT não disciplina determinado instituto processual” (SCHIAVI, 2015, p. 2).

Em conformidade com o pensamento de Moreira (2010) de integração sistêmica dos processos judicial e administrativo, Daniela Juliano Silva ressalta a relevância dessa nova conformação do CPC (BRASIL, 2015a):

O CPC vigente imporá tanto ao aplicador, quanto ao intérprete, uma nova leitura das normas que regem o processo administrativo, em uma interpretação conjunta e sistemática, que contemple o alargamento semântico e garanta o desenvolvimento e a adaptação de todo o regramento procedimental brasileiro, tanto no sentido formal quanto material.

[...] Em outras palavras, o que está em jogo é uma **nova racionalidade**, que reconhece que **o processo administrativo e a jurisdição administrativa não estão imunes a todas as novidades contempladas na nova legislação processual civil [...]** (SILVA, D., 2017, p. 17, grifo nosso).

Nesse escopo de releitura normativa rumo uma nova racionalidade hermeneuticamente sistêmica, dialógica e integrada com a instância judicial, com repercussões tanto processuais, quanto materiais, é que se propõe, nos processos administrativos sancionatórios de trânsito, a preponderância da ideia de preclusividade probatória da Administração Pública em detrimento, especialmente, da aplicação dos princípios da verdade real e da indisponibilidade do interesse público, por deferência à normatividade do artigo 15 do CPC (BRASIL, 2015a).

Considerando a cotejada integração sistêmica e dialógica com o processo judicial, bem assim o fato de que no processo administrativo sancionatório o conceito de “litigantes” deve ser entendido como “titulares de interesses em conflito” (GRINOVER, 2007, p. 172), não havendo propriamente **partes** (BRASIL, 2009b), e sim **sujeitos** com pretensões opostas (pelo fato de o Estado não ser um terceiro estranho e desinteressado para julgar a controvérsia), fundamenta-se a ideia de preclusão probatória da Administração Pública, na seara adjetiva de trânsito, com base na aplicação supletiva dos artigos 434 e 435 do CPC (BRASIL, 2015a).

Isso porque, em razão de o *caput* do artigo 434 do CPC (BRASIL, 2015a) dispor ser de incumbência da **parte** “[...] instruir a petição inicial ou a contestação com os documentos destinados a provar suas alegações”, no processo administrativo sancionatório de trânsito (no qual figuram **sujeitos**), iniciado após a lavratura do pertinente auto de infração, a referida regra, aplicada de forma supletiva, conduz, *mutatis mutandi*, à conclusão de que cabe à

Administração, **como titular da pretensão punitiva** consubstanciada no AIT, carrear, quando da instauração do feito, as provas disponíveis evidenciadoras do ilícito tido como praticado pelo autuado, sob pena de eventual juntada dessas em momento posterior ser considerada inadmissível, fato corroborado máxime pelo artigo 435 do CPC (BRASIL, 2015a).

Infere-se desse último preceito, em sua aplicação supletiva, que, apesar de ser permitido à Administração, nos processos sancionatórios de trânsito, juntar aos autos documentos tornados conhecidos, acessíveis ou disponíveis após a apresentação de defesa, não fica o ente sancionador, contudo, dispensado de provar o motivo que o impediu de carrear-los anteriormente, pois deve pautar-se pela lealdade (boa-fé) processual, sob pena de ser inadmissível a tardia produção de prova, à luz do artigo 436, I, do CPC (BRASIL, 2015a).

Conforme esclarecido por Verzola (2011, p. 135), “[...] cabe a ambas as partes, administrado e Administração, agirem com lealdade e boa-fé. O cumprimento de tal dever pode ser inclusive exigido por via judicial”, de modo que essas exigências não são exclusivas do interessado à luz do artigo 4º, inciso II, da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), sendo também devidas ao ente sancionador, máxime após expressa positivação nos artigos 5º e 6º do CPC (BRASIL, 2015a), a tratar, cada qual, de boa-fé e cooperação processuais.

Ao se lavrar o AIT, reputa-se dever da Administração, nos casos em que não houver assinatura do suposto infrator no citado documento, proceder, quando da instauração do feito administrativo, à juntada, **além** do mencionado auto, de todos os documentos **disponíveis** e/ou **possíveis de terem sido produzidos** aptos a provar a infração, previamente à expedição de Notificação de Autuação (NA), sob pena de preclusão dessas provas na fase instrutória.

Em se tratando de autuação com assinatura do AIT pelo alegado infrator, o qual se considera notificado no ato (BRASIL, 2022a), entende-se ser admissível a juntada de documentos comprobatórios da infração de trânsito em momento posterior à expedição de NA, **porém em prazo razoável** que não implique, na prática, cerceamento de defesa, assegurando-se ao autuado a oportunidade de complementar as suas razões defensivas acaso tenha protocolado impugnação em hiato anterior à juntada tardia daquelas provas no processo.

Essas medidas levam em conta o instituto da preclusão enquanto perda do poder processual das partes (DIDIER JR., 2018) e como diretriz “[...] que busca preservar a boa fé e a lealdade no itinerário processual” (DIDIER JR., 2018, p. 492), de modo a incidir sobre comportamento contraditório, tornando-o ineficaz (DIDIER JR., 2018), a exemplo da juntada de prova das declarações do AIT em momento posterior à apresentação de defesa prévia pelo autuado, sob a invocação da previsão de aplicação **subsidiária** das leis de processo

administrativo dos entes federados, a qual sequer se confunde com a de caráter **supletivo**, não devendo aquela incidir à míngua de omissão na regulação de instituto processual.

Uma vez pautado o AIT somente na declaração do agente público autuador, não podem os entes políticos, tais como o município de São Paulo (SÃO PAULO, 2006) e o Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2002), nem mesmo a União e o Distrito Federal (BRASIL, 1999), se utilizarem de suas respectivas legislações gerais de processo administrativo para, além de burlar a regra ordinária de produção de provas documentais constante do artigo 434 do CPC (BRASIL, 2015a), pretender aplicá-las de forma **supletiva** à seara de trânsito (a fim de transferir a prova da infração para a fase adjetiva posterior) quando as próprias previsões fazem clara menção à aplicação **subsidiária** dos respectivos diplomas.

A citada estratégia processual saneadora e **ilegal**, impulsionada pela deficiência instrutório-normativa da seara de trânsito e baseada numa suposta fungibilidade conceitual que não existe, tampouco autorizada pelo princípio da legalidade, acarreta burla não só das disposições **obrigatórias** ético-jurídicas e preclusivas do CPC (BRASIL, 2015a), como também das próprias legislações dos entes políticos, a deixar o autuado ainda mais vulnerável.

Daí porque a preclusão probatória deve ser aplicada tanto em sua acepção **consumativa**, face a juntada de documentação insuficiente para a prova da infração (a saber, o AIT baseado somente em declaração), quanto em sua vertente **lógica**, diante da não comprovação do ilícito por aparelho portátil (SAnMFT) na hipótese de prova unilateralmente diabólica em desfavor do autuado (pois na de caráter bilateral se lhe aplica a presunção de inocência), sendo ato incompatível da Administração a atuação probatória em fase posterior.

A preclusividade em questão não anula ou elimina os princípios da verdade real e da indisponibilidade do interesse público, entendidos, respectivamente, como busca da realidade dos fatos independentemente das versões e das provas apresentadas pelos interessados (OLIVEIRA, 2018), e vedação de omissão na tomada de providências relevantes ao atendimento dos interesses da coletividade (MEDAUAR, 2018), fontes corriqueiramente invocadas pelo ente público como subterfúgio para inovar ou descumprir normas processuais.

Pelo contrário, apenas lhes confere novos contornos em face não só dos avanços sociais e tecnológicos (SILVA, D., 2017), mas também das mandatárias normas supletivas ético-jurídicas e preclusivas do CPC (BRASIL, 2015a), porquanto “[...] tomar uma lei como suporte para prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la. Desatender o fim legal é desatender a própria lei.” (FREITAS, 2007, p. 56).

6 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou os motivos pelos quais os autos de infração de trânsito exclusivamente lastreados na declaração do agente público autuador não gozam dos clássicos atributos de presunção de veracidade e legitimidade, bem como cotejou as razões por que se defende a noção preclusividade probatória em face da atuação administrativa sancionadora.

Após a introdução, a seção 2 tratou do estudo do Direito Administrativo aplicável à seara de trânsito, bem assim sua evolução histórico-dogmática conforme as experienciadas concepções de Estado, a distinção entre este e a Administração Pública, além das funções por esta desempenhadas em caráter típico e atípico, dessumindo ser o Estado Democrático de Direito o modelo capaz de conformar a atuação estatal à satisfação de direitos fundamentais.

Na seção 3, foram cotejadas as espécies de atos administrativos, bem como seus respectivos atributos, dentre os quais as presunções de legitimidade e veracidade despontaram como as mais relevantes para a compreensão da tese propugnada no seio do presente trabalho.

Em relação à seção 4, possibilitou-se vislumbrar as razões pelas quais esses últimos atributos não se fazem presentes nos autos de infração de trânsito unicamente fundamentados na declaração do agente público autuador, de modo que se confirmou a hipótese não só da inconstitucionalidade do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB (BRASIL, 1997), a desconstituir o caráter presumidamente legítimo desses AITs, como também, especialmente, da inadmissibilidade jurídico-sistêmica do mesmo preceito face à doutrina e à jurisprudência contemporâneas atinentes ao Direito Administrativo Sancionador, a elidir, de outro vértice, a presunção de veracidade, obsoleta perante os avanços tecnológicos de comprovação do ilícito.

No tocante à seção 5, também foi possível, de seu turno, ratificar a hipótese consistente em haver momento adequado para a produção de provas acerca da acusação estatal imputada ao particular, qual seja, em regra, a fase de instauração do processo administrativo, previamente à notificação do autuado, sob pena de preclusão por força da aplicação supletiva das normas do CPC (BRASIL, 2015a), ressalvada a hipótese de assinatura do AIT pelo administrado, situação em que o início do feito deve observar prazo razoável.

Apesar dos aspectos cotejados neste trabalho demandarem novos estudos e amadurecimento jurisprudencial, a questão da preclusividade probatória é a que carece de maior atenção, no caso, da doutrina moderna, diante da nova processualidade civil integrativa, a qual só “[...] O tempo [e estudos cada vez mais detalhados sobre toda esta temática] é que será capaz de dar o verdadeiro tom dessas mudanças” (SILVA, D., 2017, p. 17).

REFERÊNCIAS

ABEN-ATHAR, Daniela Figueira. Do conceito de ampla defesa constitucional no processo administrativo disciplinar. **Revista da AGU**, Brasília, ano 6, n. 13, 2007. DOI: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.6.e13.2007>. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/371/118>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ABRÃO, Nelson. **Direito bancário**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611454/>. Acesso em: 1 jan. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. 627 p.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027402/>. Acesso em: 1 jan. 2023.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*.

BARBOSA, Oriana Piske de A.; SARACHO, Antonio Benites. Estado democrático de direito: superação do estado liberal e do estado social. **Revista jurídica luso-brasileira**, Lisboa, ano 4, n. 5, p. 1.305-1.317, 2018. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2018/5/2018_05_1305_1317.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de direito da procuradoria geral**, Rio de Janeiro, (Edição Especial), 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 2 jan. 2023.

BINENBOJM, Gustavo. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade no direito brasileiro. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 145-204.

BRAGA, Paula Sarno; DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022 [2015a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 4 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.071, de 13 de outubro de 2020**. Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), para modificar a composição do Conselho Nacional de Trânsito e ampliar o prazo de validade das habilitações; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114071.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. **Portaria nº 492, de 10 de dezembro de 2021**. Aprova os Requisitos de Avaliação da Conformidade para Fornecedor de Sistemas Automáticos não Metrológicos de Fiscalização de

Trânsito (SAnMFT) - Consolidado. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021b. Disponível em: <http://sistema-sil.inmetro.gov.br/rtac/RTAC002880.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução nº 918, de 28 de março de 2022**. Consolida as normas sobre procedimentos para a aplicação das multas por infrações, a arrecadação e o repasse dos valores arrecadados, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9182022.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Conselho Nacional de Trânsito. **Resolução nº 920, de 28 de março de 2022**. Regulamenta a utilização de sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização, nos termos do § 2º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9202022.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 de abril de 2021**. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2021a. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138939#:~:text=Regulamenta%20o%20processo%20administrativo%20federal,atividades%20lesivas%20ao%20meio%20ambiente>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2481, de 2022**. Reforma da Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo). Brasília, DF: Senado Federal, 2022c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9199165&ts=1663791321781&disposition=inline>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 8377, de 23 de agosto de 2017**. Obriga a comprovação da infração pelas autoridades e agentes de trânsito. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1597786. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Mandado de Segurança 18.460/DF**. Mandado de segurança. Auditor da Receita Federal do Brasil. Cassação de aposentadoria. Improbidade administrativa. Direito líquido e certo não configurado. Segurança denegada. Impetrante: José Alfredo Teixeira Lopes. Impetrado: Ministro de Estado da Fazenda. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 28 de agosto, 2013b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=27825489&num_registro=201200872162&data=20140402&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 24.559/PR**. Direito administrativo. Atividade sancionatória ou disciplinar da administração pública. Aplicação dos princípios do processo penal comum. Arts. 615, § 1o. e 664, parág.

único do cpp. Nulidade de decisão punitiva em razão de voto dúplice de componente de colegiado. Recurso provido. Recorrente: Fernando Furlanetto. Recorrido: Estado do Paraná. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 3 de dezembro, 2009a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7266977&num_registro=200701653771&data=20100201&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.073.083/DF**. Administrativo. Anatel. Processo administrativo de apuração de descumprimento de obrigação (PADO). Denunciante. Equiparação à parte. Interesse no desenrolar do processo. Princípios da ampla defesa e da publicidade dos atos administrativos. Recorrente: Agência Nacional de Telecomunicações. Recorrido: Sociedade Brasileira de Prestadores de Serviços de Teleinformações. Relator: Min. Castro Meira, 17 de setembro, 2009b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=6363697&num_registro=200801492016&data=20091002&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_633,634_2019_primeira_secao.pdf. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 28.517/DF**. Recurso ordinário em mandado de segurança. Declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública (incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993. Ato do Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Procedimento de caráter administrativo instaurado perante a Controladoria-Geral da União. Situação de conflituosidade existente entre os interesses do Estado e os do particular. Necessária observância, pelo Poder Público, da fórmula constitucional do “*due process of law*”. Prerrogativas que compõem a garantia constitucional do devido processo. O direito à prova como uma das projeções concretizadoras dessa garantia constitucional. Precedentes. Recurso de agravo improvido. Recorrente: União. Recorrido: Fortesul-Serviços, Construções e Saneamento Ltda. Relator: Min. Celso de Mello, 25 de março de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5761721>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (5. Turma). **Apelação Cível 0006699-40.2004.4.01.3900**. Direito administrativo sancionador. Polícia administrativa (heterotutela). Extensão das garantias processuais penais. Presunção de legitimidade e discricionariedade da atividade administrativa. Inversão do ônus da prova e liberdade para elevar a pena ao máximo, independentemente de motivação. Inaplicabilidade. Recorrente: Serraria Marajoara Indústria Comercio e Exportacao Ltda. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: Des. João Batista Moreira, 29 de julho, 2015b. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200439000066980&pA=200439000066980&pN=66994020044013900>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (5. Turma). **Apelação Cível 0033024-92.2007.4.01.3400**. Direito administrativo. Fraude em leilões da Conab. Punição (multa). Índícios e presunções. Presunção de legitimidade. Insuficiência. Prova de infração. Ônus da administração. Recorrente: Charqueadas Transportes Ltda. Recorrido: Companhia Nacional de Abastecimento. Relator: Des. João Batista Moreira, 16 de dezembro, 2013a. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200734000331650&pA=200734000331650&pN=330249220074013400>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (6. Turma). **Apelação Cível 0001953-11.2008.4.01.3700**. Direito administrativo sancionador. Aplicação subsidiária dos princípios do Direito Penal e do Direito Processual Penal. Infração ambiental. Prova. Ônus da administração. Auto de infração sustentado exclusivamente na presunção de legitimidade do ato administrativo. Ausência de prova da infração. Sentença que defere o pedido com base em suposta incompetência do agente público autuante. Insustentação desse motivo. Confirmação, todavia, por outro fundamento. Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Recorrido: Serraria Sao Domingos Ltda. Relator: Des. João Batista Moreira, 28 de junho, 2021c. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=e824e3a3ff487451aef80fbc0595dd3107c8dab1bde7fdbfa4fb7d07fc7494e304eb870d788a2269291a5a63891fd6243d247dc99e998280&idProcessoDoc=127819043>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (6. Turma). **Apelação Cível 0007593-74.2007.4.01.3200**. Direito administrativo sancionador. Infração ambiental. Queimada de floresta amazônica desprovida de autorização de entidade ambiental. Imputação de autoria mediante presunção e informações não documentadas. Presunção de legitimidade do ato administrativo (fundamento da sentença). Insuficiência para a afirmação de autoria de infração. Apelação provida. Recorrente: José Lopes. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Relator: Des. João Batista Moreira, 19 de outubro, 2020b. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=e7edec8469a69c17b37e11b9e6332a7001987c43cff04ca3eff6df1ac3b8dbd754503dc72a6aa5e7e026d97155590ec9433d9312babf018f&idProcessoDoc=77333615>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BREITWISSER, Liliane Graciele. **O princípio constitucional da presunção de inocência no processo administrativo**. 2005. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45204/M602.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 dez. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. *E-book*.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARRER, Daniel; OLIVEIRA, Edson Freitas. Princípio da aptidão para a produção de prova. **ETIC - Encontro de iniciação científica - ISSN 21-76-8498**, Presidente Prudente, v. 7, n. 7,

2011. Disponível em:

<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/4023/3783>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

COSTA, Roberta Pereira Negrão. Proporcionalidade. Uma clarificação do conceito. **Revista da AGU**, v. 8, n. 22, p. 293-321, 2009. DOI:

<https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.8.e22.2009>. Disponível em:

<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/256/257>. Acesso em: 14 dez. 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. *E-book*.

DANTAS, Filipe Carcute. **A presunção de veracidade dos atos administrativos e a inversão do ônus da prova**: um obstáculo ao acesso à justiça. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em:

https://bdm.unb.br/bitstream/10483/10868/1/2015_FilipeCarcuteDantas.pdf. Acesso em: 23 dez. 2022.

DARZÉ, Andréa Medrado. Preclusão da prova no processo administrativo tributário: um falso problema. *In*: DIAS, Ana Carolina Papacosta Conte de Carvalho *et al.* **VIII Congresso nacional de estudos tributários**: derivação e positivação no direito tributário. São Paulo: Noeses, 2011. p. 51-80. *E-book*.

DE BORBA, Alderico Kleber de; MACHADO-MARTINS, Túlio César Pereira. Efetivação do contraditório substancial nos processos autuados junto aos Tribunais de Contas à luz do novo Código de Processo Civil: fundamentação analítica, defesa técnica e a vedação à decisão surpresa. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, ano 16, n. 189, p. 9-16, 2017.

DE MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do estado liberal ao estado democrático de direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 51, n. 204, p. 269-285, 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/51/204/ri_l_v51_n204_p269.pdf. Acesso em: 25 out. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Quantidade de multas aplicadas e valores arrecadados**. Brasília, DF. Disponível em:

<https://www.gov.br/dnit/pt-br/acesso-a-informacao/despesas/receitas-e-despesas-das-multas-d-e-transito/1-multas-aplicadas-e-valores-arrecadados-2.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2023.

DE ROLT, Amanda Pauli. **Ônus da prova no processo administrativo sancionador**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/171669/O%20nus%20da%20Prova%20no%20Processo%20Administrativo%20Sancionador.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 nov. 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book*.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; GALIL, Gabriel Coutinho. Inovações pós-positivistas nos paradigmas do direito administrativo brasileiro. **Revista eletrônica do curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 12, n. 2, p. 359-386, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5902/1981369423531>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/23531/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

FERRAZ, Sidney Carneiro. **Direito de trânsito**. Curitiba: Intersaberes, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/186188/pdf/0>. Acesso em: 3 jan. 2023.

FERREIRA, Daniel. **Teoria geral da infração administrativa a partir da constituição federal de 1988**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito econômico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993290/>. Acesso em: 1 dez. 2022.

FRANÇA, Rubens Limongi. Da jurisprudência como direito positivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 66, p. 201-222, 1971. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66627/69237>. Acesso em: 20 dez. 2022.

FREITAS, Ney José de. **Ato administrativo**: presunção de validade e a questão do ônus da prova. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista de estudos institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 23 dez. 2022.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: o processo justo. **Novos estudos jurídicos**, Itajaí, v. 7, n. 14, p. 9-68, 2002. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v7n14.p%25p>. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1/2>. Acesso em: 15 dez. 2022.

GREGÓRIO, Sérgio Biagi. **Dicionário de citações: máximas e aforismos**. São Paulo: [s.n.], 2014. *E-book*.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Princípios processuais e princípios de direito administrativo no quadro das garantias constitucionais. **Revista mestrado em direito**, Osasco, ano 7, n. 2, p. 169-195, 2007. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistamestradoemdireito/2007/vol7/no2/9.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

GUEDES, Demian. A presunção de veracidade e o estado democrático de direito: uma reavaliação que se impõe. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 241-266.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário técnico jurídico**. 16. ed. São Paulo: Rideel, 2013. *E-book*.

HORTA, José Luiz Borges. **Horizontes jusfilosóficos do estado de direito: uma investigação tridimensional do estado liberal, do estado social e do estado democrático, na perspectiva dos direitos fundamentais**. 2002. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-96KQMD>. Acesso em: 27 out. 2022.

HUNGRIA, Nélson. **Comentários ao código penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1959, vol. IX.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*, Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

MARRARA, Thiago. Princípios de processo administrativo. **Revista digital de direito administrativo**, Ribeirão Preto, v. 7, n. 1, p. 85-116, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p85;116>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/166131/158964>. Acesso em: 3 jan. 2023.

MEDAUAR, Odete. Administração pública: do ato ao processo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 405-419.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. *E-book*.

MEDAUAR, Odete. Prefácio. *In*: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades; GALVÃO, Ciro Di Benatti. **A lei do processo administrativo federal no contexto do estado democrático de direito**. Curitiba: CRV, 2017. p. 7-8.

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

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

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. (8. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 1.0439.16.004675-1/001**. Agravo de instrumento. Ação de reparação por danos morais c/c obrigação de fazer. Multa de trânsito. Titularidade equivocada. Inversão do ônus da prova. Administração pública. Possibilidade. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Amanda Assiny Lima Rocha. Relator: Des. Ângela de Lourdes Rodrigues, 14 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1043916004675100120171437050>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. (10. Câmara Cível). **Apelação Cível 1.0476.17.000970-0/002**. Apelação cível. Ação anulatória. Infração de trânsito. Legalidade do auto de infração. Desconstituição. Prova. Ausência. Art. 373, I do CPC. Ônus autor. Sentença mantida. Recurso não provido. Recorrente: Adilio Magela de Faria. Recorrido: Departamento de Trânsito do Estado do Pará. Relator: Des. Jaqueline Calábria Albuquerque, 19 de julho, 2022a. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1047617000970000220222210177>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. (19. Câmara Cível). **Apelação Cível 1.0145.10.016803-1/001**. Apelação cível. Complementação de razões recursais em novo ato. Impossibilidade. Preclusão consumativa. Não conhecimento. Ação anulatória de auto de infração de trânsito. Nulidades de auto de infração e processo administrativo. Não comprovação. Ônus atribuído ao autor. Honorários advocatícios. Parâmetros legais. Recorrente: Eliane Kiel Del Paula. Recorrido: Município de Juiz de Fora. Relator: Des. Leite Praça, 22 de setembro, 2022b. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1014510016803100120222604106>. Acesso em: 25 nov. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002**. Dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/14184/2002/?cons=1>. Acesso em: 4 jan. 2023.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo**: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5372-0/>. Acesso em: 2 jan. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*.

NUNES, António José Avelãs. Aventuras e desventuras do estado social. **Revista da fundação brasileira de direito econômico**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 141-223, 2011.

Disponível em:

<https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/aventuras-e-desventuras-do-estado-social.pdf>. Acesso em: 27 out. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018; São Paulo: Método, 2018. *E-book*.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito digital**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.

Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598438/>. Acesso em: 22 set. 2022.

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, 2015. Disponível em:

https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Adriano_dosSantos.html. Acesso em: 18 dez. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 14.141, de 27 de março de 2006**. Dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Municipal. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2020. Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14141-de-27-de-marco-de-2006>. Acesso em: 4 jan. 2023.

SCHIAVI, Mauro. Novo código de processo civil: a aplicação supletiva e subsidiária ao processo do trabalho. 2015. Disponível em:

https://www.trt7.jus.br/escolajudicial/arquivos/files/busca/2015/NOVO_CODIGO_DE_PROCESSO_CIVIL-_APLICACAO_SUPLETIVA_E_SUBSIDIARIA.pdf. Acesso em: 5 jan. 2023.

SILVA, Daniela Juliano. Aplicação supletiva e subsidiária do código de processo civil aos processos administrativos e seus reflexos na jurisdição administrativa. **Revista CEJ**, Brasília, v. 21, n. 71, p. 7-18, 2017. Disponível em:

<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2214/2110>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SILVA, João Batista da. **Curso completo de direito de trânsito**. Belo Horizonte: Líder, 2017. *E-book*.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, São Paulo, v. 173, p. 15-24, 1988. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v173.1988.45920>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>. Acesso em: 30 out. 2022.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. **Sanção no direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANEXO A - Quantitativo de autos de infração de trânsito lavrados no município de Juiz de Fora/MG, entre 2016 e 2021, na forma do artigo 280, § 2º, primeira parte, do CTB

**Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
Detalhes da Manifestação**

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
 Esfera: Municipal
 NUP: 01848.2022.000048-41
 Órgão Destinatário: Prefeitura Municipal - Juiz de Fora/MG
 Órgão de Interesse:
 Assunto: Outros em Administração
 Subassunto:
 Data de Cadastro: 21/09/2022
 Situação: Concluída
 Data limite para resposta: 13/10/2022
 Canal de Entrada: Internet
 Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
 Registrado Por: Órgão
 Tipo de formulário: Acesso à Informação
 Serviço:
 Outro Serviço:

Dados das Respostas

Tipo de Resposta	Data/Hora	Teor da Resposta	Decisão
Resposta Conclusiva	03/10/2022 10:29	Prezado, segue resposta da Secretaria de Mobilidade Urbana (SMU) "Informo que entre 01/01/2016 até 31/12/2021 foram lavrados 243.897 autos de infração por agentes da autoridade de trânsito. Informo ainda que os quantitativos de infrações são repassados mensalmente à câmara municipal, bem como as notificações de autuação emitidas são todas publicadas em diário oficial." Em complementação ao disposto acima e considerando o inciso I do art. 7º, da Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/11, que regula o acesso às informações, a qual determina: Art. 7º - O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; Disponibilizamos o endereço eletrônico do Diário Oficial do Município: https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos.php , onde poderão ser encontradas as informações disponíveis a todos os cidadãos.	Acesso Concedido