



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BRUNO SANTOS CARDOSO**

**O ARGUMENTO DA FÉ PÚBLICA E A (I)LEGALIDADE DA  
PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS PRATICADOS  
PELO AGENTE DE TRÂNSITO EM FACE DA INEXISTÊNCIA  
DO CONTRADITÓRIO**

Salvador

2019

**BRUNO SANTOS CARDOSO**

**O ARGUMENTO DA FÉ PÚBLICA E A (I)LEGALIDADE DA  
PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS PRATICADOS  
PELO AGENTE DE TRÂNSITO EM FACE DA INEXISTÊNCIA  
DO CONTRADITÓRIO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Geovane Mori Peixoto.

Salvador

2019

## TERMO DE APROVAÇÃO

**BRUNO SANTOS CARDOSO**

### **O ARGUMENTO DA FÉ PÚBLICA E A (I)LEGALIDADE DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELO AGENTE DE TRÂNSITO EM FACE DA INEXISTÊNCIA DO CONTRADITÓRIO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, / /2019.

A

minha família, especialmente, minha mãe, Gilmária Bomfim e meu pai, Nilton Cruz, com muito amor e imensa gratidão.

## AGRADECIMENTOS

A Gilmária Bomfim e Nilton Cruz, meus pais, por todo amor, dedicação à minha criação, educação e desenvolvimento pessoal, serei eternamente grato e fiel.

A Matheus Cardoso, meu irmão, pelos conselhos, dicas, e pela referência no caminho que escolhi seguir.

A Hannah Cardoso, minha irmã, pelos momentos alegres e engraçados que compartilhamos.

A Soeli e Nair Cruz, minhas tias, por todo amor, carinho e dedicação incondicional que me oferecem, e por serem grandes responsáveis pela minha formação como ser humano, serei eternamente grato.

A minha querida avó, Albertina, *in memoriam*, uma mulher guerreira e, ao mesmo tempo, doce e carinhosa, por todo o afeto e por todos os momentos de alegria os quais sempre guardarei lembranças.

A Mariana Damázio, por toda paixão, carinho, cuidado, motivação, pelo bom exemplo, companheirismo e compreensão nos momentos mais difíceis. Estará para sempre na minha vida e no meu coração. Serei eternamente grato por tudo.

Ao Prof. Dr. Geovane Mori Peixoto, meu nobre orientador, por todos os ensinamentos, não só na confecção do presente trabalho monográfico, como também ao longo da presente graduação, como um exemplo de professor.

"Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes."

Isaac Newton

## RESUMO:

Pretende-se nesta monografia apresentar um problema que afeta garantias constitucionais, em especial o princípio do contraditório, abordando como a presunção de legitimidade atribuída aos agentes de trânsito pode dar margem a aplicações de sanções de maneira indevida, configurando a injustiça. Diante disso, almeja-se analisar criticamente o atual sistema de aplicações de multas, segundo o qual o pressuposto da fé pública gera uma presunção relativa, muitas vezes difícil de se provar o contrário. É uma reflexão que visa fomentar o debate, sustentando que o ônus da prova seja atribuído a quem possua maior facilidade para tanto: quem alega, com o amparo do princípio do contraditório e ampla defesa. Far-se-á uma elucidação acerca do tema tratado e uma apresentação de conceitos pertinentes para se chegar ao entendimento do que está por ser discutido. Incumbir a Administração da produção de provas para imputar uma sanção ao administrado poderá aumentar a dificuldade no exercício da atividade fiscalizatória, tendo em vista que a mera palavra do agente público não mais seria suficiente. Entretanto, não é razoável, à luz do Estado democrático de direito, sacrificar os direitos individuais dos cidadãos como alternativa, entendendo que serão culpados até que se prove o contrário. Com o avanço tecnológico e o surgimento de novos mecanismos para auxiliarem na fiscalização, é possível que se afaste a presunção de veracidade dos agentes de trânsito, sem prejuízo à segurança e controle dos administrados no contexto do trânsito.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Agentes de Trânsito; Agentes Públicos; Ampla defesa; Atos Administrativos; Fé Pública; Presunção de Legitimidade/Veracidade.

## **ABSTRACT:**

This monograph intends to present a problem that affects constitutional guarantees, especially the contradictory principle, addressing how the presumption of legitimacy attributed to transit agents may give rise to improper application of sanctions, configuring injustice. Given this, the aim is to critically analyze the current system of imposition of traffic tickets, according to which the assumption of public faith generates a relative presumption, often difficult to prove the opposite. It is a reflection that aims to foment the debate, maintaining that the burden of proof is attributed to those who have the easiest to do so: those who claim, under the principle of contradictory and broad defense. An elucidation will be made about the theme and a presentation of relevant concepts to reach an understanding of what is to be discussed. Providing the Administration with the production of evidence to impose a sanction on the administrator may increase the difficulty in carrying out the supervisory activity, since the mere word of the public agent would no longer be sufficient. However, in the light of the democratic rule of law, it is unreasonable to sacrifice individual citizens' rights as an alternative, understanding that they will be guilty until proven otherwise. With technological advancement and the advent of new mechanisms to assist in enforcement, it is possible that the presumption of veracity of the traffic agents may be removed, without prejudice to the safety and control of the administrators in the context of traffic.

**Keywords:** Administrative Acts; Broad Defense; Presumption Of Legitimacy/Truthfulness; Public Administration; Public Agents; Public Faith; Transit Agentes.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CTB	Código de Trânsito Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>ATOS ADMINISTRATIVOS E SEUS ATRIBUTOS</b> .....	15
2.1	ELEMENTOS/PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO .....	16
2.1.1	<b>Competência</b> .....	17
2.1.2	<b>Finalidade</b> .....	18
2.1.3	<b>Forma</b> .....	20
2.1.4	<b>Motivo</b> .....	21
2.1.5	<b>Objeto ou Conteúdo</b> .....	23
2.2	O ATO ADMINISTRATIVO E SEUS PLANOS: VALIDADE, EFICÁCIA E VIGÊNCIA.....	24
2.3	FASES DE CONSTITUIÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS .....	25
2.3.1	<b>Perfeição</b> .....	25
2.3.2	<b>Validade</b> .....	26
2.3.3	<b>Eficácia</b> .....	28
2.4	ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO.....	29
2.4.1	<b>Presunção de Legitimidade/Veracidade</b> .....	29
2.4.2	<b>Imperatividade</b> .....	30
2.4.3	<b>Exigibilidade</b> .....	30
2.4.4	<b>Executoriedade/Autoexecutoriedade</b> .....	30
2.4.5	<b>Tipicidade</b> .....	31
<b>3</b>	<b>AGENTES PÚBLICOS</b> .....	32
3.1	CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.....	37
3.1.1	<b>Agentes Políticos</b> .....	37

<b>3.1.2 Servidores Públicos</b> .....	38
<b>3.1.3 Agentes Militares</b> .....	40
<b>3.1.4 Agentes Honoríficos</b> .....	41
<b>3.1.5 Agentes Delegados</b> .....	42
<b>3.1.6 Particulares em colaboração com o Poder Público</b> .....	43
<b>3.1.7 Agentes Credenciados</b> .....	44
<b>4 ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: PRERROGATIVAS E PRINCÍPIOS</b> .....	45
<b>4.1 PODER ADMINISTRATIVO</b> .....	45
<b>4.1.1 Poder Vinculado e Poder Discricionário</b> .....	46
<b>4.1.2 Poder de Polícia</b> .....	47
<b>4.1.3 Abuso do Poder: Excesso e Desvio de Poder</b> .....	48
<b>4.2 FÉ PÚBLICA</b> .....	49
<b>4.3 PRESUNÇÃO DE VERACIDADE</b> .....	50
<b>4.3.1 Presunção relativa</b> .....	52
<b>4.3.2 Presunção absoluta</b> .....	52
<b>4.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS APLICAÇÕES NO TRÂNSITO</b> .....	52
<b>4.4.1 Supremacia do Interesse Público</b> .....	53
<b>4.4.2 Moralidade Administrativa</b> .....	53
<b>4.4.3 Proporcionalidade</b> .....	53
<b>4.4.4 Devido Processo Legal e Ampla Defesa</b> .....	54
<b>4.4.5 Segurança Jurídica</b> .....	55
<b>4.4.6 Finalidade</b> .....	56
<b>4.4.7 Presunção de Legitimidade/Veracidade</b> .....	56

<b>5</b>	<b>A (I)LEGALIDADE DO GOZO DE PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS AGENTES DE TRÂNSITO</b> .....	<b>58</b>
5.1	A IMPOSIÇÃO DE MULTAS COM FIM ARRECADATÓRIO .....	58
5.2	OS ATOS DOS AGENTES DE TRÂNSITO FRENTE AO CONTRADITÓRIO.....	61
5.3	RECURSOS DE MULTAS E SUAS RESPOSTAS SEM FUNDAMENTO....	62
5.4	ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	64
5.5	POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE PROVAS.....	68
5.6	NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO LAVRADO .....	70
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>73</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os agentes públicos, merecendo especial atenção aqui, os agentes de trânsito, gozam de fé pública. Por conseguinte, as penalidades impostas por esses não carecem de produção de prova, bastando o ato administrativo, o qual goza de presunção de veracidade/legitimidade. O administrado, por sua vez, assumirá a difícil incumbência de produzir provas em sentido contrário. Desta forma, resta prejudicado o princípio do contraditório, ante a sua inexistência.

Diante da necessidade em obtenção de recursos para implementação de planos de governos, a aplicação de multas de trânsito tem se tornado um meio atrativo para se atingir o fim, dada sua inesgotável fonte de arrecadação. Contudo, deve-se ter em mente que os direitos dos administrados não podem ser esquecidos.

A Fé Pública é uma prerrogativa de crédito atribuída aos agentes públicos para que esses possam exercer as suas incumbências. É com base nela que as pessoas à serviço da Administração pública deverão buscar atingir o interesse público. Diante disso, dado o fato de os agentes de trânsito estarem a serviço da Administração Pública, a eles se confere a presunção de veracidade,

O problema se apresenta quando o pressuposto da fé pública é utilizado, como elemento suficiente, para a imposição de multas administrativas. Tal pressuposto é uma prerrogativa atribuída aos agentes administrativos, conferindo uma presunção de veracidade/legitimidade aos atos desses no exercício do poder punitivo (*jus puniendi*). Em decorrência de tal presunção, transfere-se o ônus da prova para o administrado que está sendo punido, configurando a chamada “prova diabólica”, em se tratando da demonstração do fato negativo. Isso gera consequências que acabam por lesar princípios que regem a Administração e direitos subjetivos de cada cidadão, tais como a supremacia do interesse público, o contraditório e a ampla defesa.

No capítulo de número dois, considerado fundamental aqui, serão abordados conceitos essenciais para a compreensão do tema e para que se dê seguimento ao debate. Trata-se dos atos administrativos de forma ampla e de seus atributos.

A seguir, no terceiro capítulo, adentraremos nos conceitos de agentes públicos, incluindo suas diversas classificações. São esses agentes que gozam da chamada fé pública.

Seguindo em frente, no quarto capítulo, fala-se dos poderes administrativos. Trata-se dos poderes inerentes à atividade administrativa, essenciais para seu exercício. Além disso, são alguns desses poderes que permitirão que o Estado, no exercício do seu poder de punir, aplique penalidades aos seus administrados. Por fim, será tratado no capítulo em tela do abuso de poder. É o exercício irregular dos poderes citados no capítulo, seja por excesso, seja por desvio de poder.

No capítulo quinto, far-se-á uma conceituação do instituto da fé pública, abordando os diferentes tipos de presunção, e como se aplica no âmbito da fiscalização e aplicação de penalidade no trânsito.

Superado tais conceitos, passa-se, no capítulo seis, a entender quais princípios regem a administração pública e como alguns deles refletem na atividade do agente de trânsito.

Adentrando no ponto chave do debate, fecha-se a presente monografia discutindo a presunção de legitimidade dos agentes de trânsito. Aborda-se aqui qual é o papel do agente, a finalidade que a aplicação de multas possui, as dificuldades por parte do administrado de se defender frente a uma sanção. Além disso é realizada uma breve análise jurisprudencial, se discute ainda meio alternativo para a produção de provas, não atribuindo o ônus ao administrado, mas sim à Administração. Defende-se ainda, no presente capítulo, que o ato administrativo, se não estiver em observância o ordenamento jurídico, será nulo.

Por fim, após todo o exposto, chega-se à conclusão, para que assim se possa trazer o posicionamento acerca do ponto debatido, qual seja o pressuposto da fé pública atribuída aos agentes de trânsito frente a dificuldade do administrado produzir provas em sentido contrário.

Isto posto, faz-se mister definir que a metodologia aplicada nesta monografia seguirá os preceitos do estudo exploratório, por meio de uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material constituído de livros, monografias, dissertações, teses, artigos científicos, legislações e jurisprudências bem como de noticiários.

## 2 ATOS ADMINISTRATIVOS E SEUS ATRIBUTOS

O ato administrativo, conforme entende Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, é um ato jurídico, tendo em vista que corresponde a uma declaração que produzirá efeitos jurídicos. O autor traz a seguinte distinção de ato e fato jurídico:

Atos jurídicos são declarações, vale dizer, são enunciados; são “falas” prescritivas. O ato jurídico é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação, dizendo como ela deverá ser. Fatos jurídicos não são declarações; portanto, não são prescrições. Não são falas, não pronunciam coisa alguma. O ato não diz nada. Apenas ocorre. A lei é que fala sobre ele. Donde, a distinção entre ato jurídico é simplicíssima.

Infere-se, portanto, que o ato jurídico, assim como o fato jurídico, é importante para o direito e por isso são aptos a gerarem efeitos jurídicos. O autor ainda salienta que a Administração produz tanto os atos jurídicos quanto os fatos jurídicos<sup>2</sup>.

Márcio Pestana<sup>3</sup> conceitua o ato administrativo como uma manifestação do Estado ou de quem lhe faça as vezes, a qual está submetida a regime jurídico de Direito Público, objetivando conferir concretude a prescrições normativas contidas na lei ou regulamentos, envolvendo relações jurídicas dentro da Administração Pública, ou entre essa e seus administrados.

Nas palavras de Marçal Justen filho<sup>4</sup> “Ato administrativo é uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício da função administrativa”.

O autor afirma que se trata de uma manifestação de vontade por exteriorizar a vontade de um sujeito dirigida a algum fim, podendo consistir num ação ou omissão. Essa manifestação da vontade no ato administrativo é funcional, ou seja, é objetivamente vinculada à satisfação das necessidades coletivas<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 379 e 382.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 382.

<sup>3</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 214.

<sup>4</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 367.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 368-369.

O ato administrativo, como manifestação de vontade, tem aptidão a gerar efeitos, por vinculação do próprio direito, seja coincidindo com a vontade do sujeito ou não<sup>6</sup>.

Para que seja considerado um ato administrativo, deve ser praticado por alguém que está praticando a função administrativa, seja por agente estatal, ou por quem lhe faça às vezes, como no caso do delegatário de serviço público<sup>7</sup>.

Atos da Administração, em sentido amplo, são todos os atos praticados no exercício da função administrativa. O ato administrativo consiste numa categoria própria, individualizada, no qual se incluem todos os atos da Administração que apresentam as mesmas características, estando sujeitos a idêntico regime jurídico<sup>8</sup>.

Nas palavras do ilustre doutrinador, Marçal Justen Filho<sup>9</sup>:

O ato administrativo é uma manifestação de vontade, no sentido de que exterioriza a vontade de um sujeito dirigida a algum fim. Isso significa a existência de dois aspectos inconfundíveis na vontade. Há a exteriorização física, consistente numa ação ou omissão. Mas há um aspecto interno, volitivo, que é a causa da ação ou omissão.

O autor entende ser o ato administrativo uma “manifestação de vontade funcional” e que é apta a gerar efeitos jurídicos.

## 2.1 ELEMENTOS/PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

Há aqui uma discussão terminológica, por parte da doutrina, sobre qual a forma mais correta de se referir aos pressupostos do ato administrativo quando a discussão se dá no plano existencial. A ilustre autora Dra. Maria Silvia Zanella Di Pietro prefere o termo “elementos” quando se tratar do plano da existência, e do termo “requisito” quando se tratar do plano da validade, conforme esclareceu no I Seminário de Direito Administrativo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sobre o processo administrativo.

---

<sup>6</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p., p. 369.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 369.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 190-191.

<sup>9</sup> FILHO, Marçal Justen. *Op. cit.*, p. 416.

Aprofundando em cada um destes pressupostos a serem abordados, opta-se aqui pelo termo “elemento”, em se tratando do plano da validade e seguindo a doutrina de Matheus Carvalho<sup>10</sup>.

### 2.1.1 Competência

A competência se dá por força de lei ou atos administrativos gerais, ou até da Constituição Federal. O ato administrativo deverá ser praticado por um agente público em sentido amplo. Assim sendo, a atuação em nome do Estado não se resume apenas aos servidores públicos, podendo abarcar, inclusive, os particulares quando em colaboração com o poder público, exercendo função estatal, sem vínculo previamente definido. Os servidores estatais, por seus turnos, atuam no exercício da função administrativa, incluindo os servidores temporários<sup>11</sup>.

Nas palavras de Marçal Justen Filho<sup>12</sup> “a competência administrativa é a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo.” O autor afirma que a função administrativa é reservada ao Estado, e se manifesta por seus órgãos, e cada um recebe determinada competência. Segundo o doutrinador, a divisão da competência está relacionada com a busca pela limitação do poder, delimitando atribuições de cada órgão e, assim, evitando o risco de que a concentração de atribuições venha a causar abusos e erros.

Deve-se analisar se o agente público possui capacidade para praticar o ato administrativo, devendo ainda ter capacidade para tanto, devendo-se analisar se, por decorrência de uma proibição legal, o agente não possa atuar, a exemplo do afastamento ou impedimento e suspeição. Além disso, analisa-se se para determinado ato específico o agente possuirá tal competência, tendo em vista que toda competência é limitada, nas palavras de Matheus Carvalho<sup>13</sup>. Deve-se observar a lei que trará critérios de legitimação para a prática dos atos.

---

<sup>10</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 258-259.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 260-261.

<sup>12</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 387.

<sup>13</sup> CARVALHO, Matheus. *Op. cit.*, p. 261.

A competência para praticar uma atividade representa uma obrigação, não uma faculdade do servidor estatal, e isso se dá em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público. A atuação é, portanto, uma imposição. Assim sendo, se houver uma lei que enseje numa conduta da Administração, não será admitida a inércia da autoridade do Estado<sup>14</sup>.

No âmbito de competência jurisdicional, se qualquer interessado ou o próprio agente do Estado não opor a incompetência, o vício estará sanado, prorrogando-se a competência (art. 65 do Código de Processo Civil). Isto posto, por se tratar de competência relativa, o juiz, que não possuía a atribuição de forma originária, passa ser competente para julgar a causa. Em sendo âmbito de competência administrativa, esta não se prorroga<sup>15</sup>.

A competência, apesar de ser elemento do ato, poderá ser delegada. Nesses casos, o agente público que não possuía competência originária, por força de uma atribuição, passa a ter legitimidade para o exercício de determinadas atividades, mesmo que temporariamente. Essa delegação ocorre para um agente de igual ou inferior hierarquia<sup>16</sup>.

A delegação da competência se diferencia da avocação da competência, ao passado que essa consiste no ato de um agente de hierarquia superior chamar para si a competência de outro, devendo ser restrita e temporária, buscando, principalmente, evitar decisões administrativas contraditórias. Não se admite a avocação genérica de competência, nem é possível que ocorra nas hipóteses em que a delegação é proibida<sup>17</sup>.

### 2.1.2 Finalidade

Matheus Carvalho define a finalidade como o escopo do ato, tudo aquilo que se busca proteger com sua prática. Segundo o autor, a doutrina traz duas finalidades para todo ato administrativo: finalidade genérica e finalidade específica. A finalidade

---

<sup>14</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 260-261.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 261.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 264.

genérica, é o atendimento ao interesse público, sob pena de configurar um vício insanável. O autor afirma que a própria lei que regulamenta a prática de tais atos deve seguir a orientação do interesse público. A finalidade específica, por seu turno, é definida em lei e estabelece qual finalidade de cada ato de maneira específica. No entendimento do autor aludido, a atuação estatal que desvirtua a finalidade definida em lei para prática de determinado ato configura abuso de poder, em específico o desvio de poder/finalidade, ainda que não haja intenção de satisfazer interesses pessoais<sup>18</sup>.

Marçal Justen Filho<sup>19</sup> afirma que os defeitos quanto à finalidade podem configurar a inexistência do ato quando se evidenciar sua orientação à satisfação de uma necessidade privada, não tutelada pelo direito. Acrescenta ainda que a explicitação clara e precisa da finalidade buscada deve ser uma exigência de validade formal do ato, havendo assim controle quanto a ela. Ainda nesse sentido, o autor vai afirmar:

(...) é inválido o ato administrativo incompatível com a realização do interesse público. No entanto, uma democracia republicana exige mais do que isso. É necessário que o ato administrativo seja apto a promover as finalidades prestigiadas pelo direito, refletindo uma concepção de bem público satisfatória com os valores fundamentais e com as necessidades coletivas.

Por fim, mister ressaltar que o autor supracitado elucida que o controle da finalidade não acarreta a substituição do agente administrativo titular da competência por aquele que realiza a fiscalização. O que ocorre, na verdade, é a invalidação de escolhas incompatíveis com a ordem constitucional<sup>20</sup>.

No presente contexto, Marcio Pestana<sup>21</sup> afirma em sua obra que o ato administrativo será inválido quando ocorrer um desvio de poder ou de finalidade. O autor ressalta ainda que a invalidade poderá ser declarada tanto pela Administração Pública quanto pelo poder judiciário.

---

<sup>18</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 264.

<sup>19</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 431.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 432.

<sup>21</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 255.

Matheus Carvalho<sup>22</sup> traz uma exceção aqui, que ocorre na situação de desapropriação, é a chamada tredestinação lícita. Nessa situação, é possível que, após efetivada a desapropriação, sua finalidade originária seja alterada, desde que se faça para a satisfação do interesse público. Não haverá, portanto, vício no ato da desapropriação.

### 2.1.3 Forma

Como se pode extrair da doutrina de Pestana<sup>23</sup>, o ato administrativo deve ser exteriorizado, predominantemente, sob a forma escrita. Ressalta o autor que alguns atos podem se veicular por meio de linguagem mímica, como nos casos de gestos com braços de autoridades de trânsito.

Como um instrumento para projetar o ato, exteriorizando-o, conforme determina a lei, tem-se a forma. Segundo Matheus Carvalho<sup>24</sup> “Sem forma não pode haver ato.”. Desta forma, ainda de acordo com o autor, a ausência do elemento aludido enseja a inexistência do ato administrativo. A formalização do ato deve observar os critérios previstos em lei, sob pena de configurar irregularidade da conduta.

Doutrinariamente há uma diferenciação entre formalização e forma. Nesse contexto, dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>25</sup>:

Formalização é a específica maneira pela qual o ato deve ser externado. Com efeito: ademais de exteriorizado, cumpre que o seja de um dado modo, isto é, segundo uma certa aparência externa. Enquanto a forma significa exteriorização, formalização significa o modo específico, o modo próprio, desta exteriorização.

Consoante a doutrina de Filho<sup>26</sup>, a inobservância às exigências relativas à forma do ato administrativo pode se apresentar em diferentes gravidades. Uma

---

<sup>22</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 266.

<sup>23</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 219

<sup>24</sup> CARVALHO, Matheus. Op. cit., p. 267.

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 419.

<sup>26</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 423.

hipótese mais grave poderá configurar a inexistência do ato administrativo. Uma situação menos gravosa pode configurar apenas uma simples irregularidade quanto à forma, não capaz de impedir a validade plena do ato. Nesse sentido, o autor afirma:

A distinção entre as hipóteses de inexistência e de invalidade é, como sempre, relacionada ao mínimo de aparência. Alguns dos requisitos formais são indispensáveis à própria existência do ato administrativo. Assim, um mínimo de manifestação formal é indispensável. Se a lei estabelecer que a forma escrita é indispensável para a existência do ato, a infração conduzirá, observado o princípio da proporcionalidade, à inexistência. Assim, é inexistente um "regulamento verbal".

Infere-se, por conseguinte, que a análise deve ser feita de acordo com o caso concreto. Para tanto, observa-se a gravidade do vício, e se foram cumpridos requisitos quanto à forma de maneira suficiente, para que assim possa ser visto como um ato administrativo.

#### **2.1.4 Motivo**

O motivo é um elemento importante para a própria formação da vontade. Neste sentido, Marçal Justen Filho<sup>27</sup> faz uma comparação com o direito privado, afirmando que, em ambos os casos, o processo de formação da vontade é disciplinado pelo direito e, havendo defeito, pode gerar a invalidade do ato jurídico. O autor acrescenta:

O papel da vontade e do motivo para a formação do ato administrativo é, sob certo ângulo, muito mais relevante do que ocorre no direito privado. Assim se passa porque a natureza funcional do ato administrativo exige que a vontade do sujeito seja orientada a promover a satisfação do interesse coletivo. Portanto, não é válido o ato administrativo produzido para atender interesse pessoal do agente administrativo. Diversamente se passa no âmbito privado, em que é legítimo ao particular buscar a feição egoística.

Observa-se, portanto, a tamanha importância do motivo para a formação do ato administrativo. Para Marçal Justen Filho<sup>28</sup>, no âmbito administrativo é ainda mais relevante, tendo em vista que no âmbito privado admite-se que o particular

---

<sup>27</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 427.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 427.

objetive apenas satisfazer seu interesse, enquanto que no âmbito da administração pública prevalece busca pela satisfação do interesse público.

Marçal Justen Filho<sup>29</sup> define a manifestação de vontade que constitui o ato administrativo como funcional e objetivada, ou seja, a formação de vontade do agente é disciplinada pelo direito administrativo, como um modo de orientar de forma objetiva para a satisfação das necessidades coletivas. O autor descreve que o processo de formação da vontade do agente é controlado por duas vias. A primeira seria através da procedimentalização, devendo seguir etapas predeterminadas e respeitar o procedimento. A segunda, por sua vez, consiste na ponderação que deve ser feita para realizar o ato decisório, de modo a considerar as normas, fatos e valores, para que se busque satisfazer as necessidades coletivas.

Matheus Carvalho<sup>30</sup> faz uma distinção entre motivo e motivação. O motivo seria um elemento formativo dos atos administrativos, são as razões de fato e de direito que dão ensejo à prática do ato. A motivação, por seu turno, seria a exposição dos motivos do ato administrativo, seria, portanto, sua fundamentação, uma forma de justificar para a sociedade a prática daquela conduta.

O autor supracitado acrescenta ainda que os motivos passam a integrar a conduta praticada a partir do momento que são apresentados. Isto posto, se os motivos que foram expostos não venham a corresponder com a realidade, o ato em tela será considerado viciado<sup>31</sup>.

É neste sentido que se sustenta a chamada Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual os motivos apresentados como justificadores do ato administrativo irão vinculá-lo. Além disso, se motivos apresentados forem viciados, o ato será ilegal<sup>32</sup>.

Marcio Pestana<sup>33</sup> nos ensina que o motivo é muito relevante aos atos administrativos, sendo que, caso não exista, ou se seja falseada a realidade de sua existência, ou modifique sua consistência, o ato administrativo estará comprometido.

---

<sup>29</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 428.

<sup>30</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 271-273.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 276.

<sup>33</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 233.

O autor afirma ainda que, com base na teoria dos motivos determinantes supracitada, os motivos integram a validade do ato administrativo.

Por fim, destaca Matheus Carvalho<sup>34</sup> que o motivo é um elemento do ato administrativo que geralmente possui feição discricionária. Desta forma, o agente público possuirá uma margem de escolha, devendo observar os limites impostos pela norma, com a ressalva dos atos vinculados, os quais todos os elementos estão descritos na lei de forma objetiva.

### 2.1.5 Objeto ou Conteúdo

O objeto, ou conteúdo para parte da doutrina, são expressões sinônimas que representam a disposição do ato administrativo, embora alguns doutrinadores as diferenciem. Matheus Carvalho<sup>35</sup> define o objeto como aquilo que o ato dispõe, então é o que se decidiu com a prática do ato administrativo. No que se refere a validade do objeto, o autor define:

Por se tratar de ato jurídico, para que o ato administrativo seja válido, o objeto deve ser lícito, ou seja, expedido em conformidade com a lei; possível, definindo uma situação viável faticamente e determinado ou determinável. Ademais, assim como o motivo, o objeto pode possuir feição discricionária nos atos administrativos discricionários.

Extrai-se, portanto, que os mesmos requisitos de validade aplicados ao direito privado se aplicam aqui, quais sejam o objeto ser lícito, possível, determinado ou determinável. Observa-se ainda a possibilidade da presença de discricionariedade no objeto.

Marçal Justen Filho<sup>36</sup>, por sua vez referindo-se ao elemento em tela como “conteúdo”, afirma ser impossível sistematizar os defeitos quanto ao conteúdo do ato, ante a grande variedade de matérias que o direito administrativo comporta.

---

<sup>34</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 276.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 277.

<sup>36</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 426.

O doutrinador trata em sua obra de vícios no plano existencial e no plano da validade. Segundo o autor, em princípio, defeitos quanto ao conteúdo do ato não conduzem à inexistência, mas traz alguns exemplos em que isso ocorrerá, ultrapassando certos limites, como no caso do ato que configure crime, que extravase os limites da função administrativa ou que configure ofensa aos direitos fundamentais. No que tange aos requisitos de validade, por seu turno, Marçal Justen Filho afirma que, em termos gerais, o conteúdo do ato deve respeitar os limites impostos pelas normas gerais de hierarquia superior. Assim sendo, se o conteúdo do ato administrativo for incompatível com os atos de superior hierarquia, ou então incompatíveis com limites de procedimentalização, vindo a ofender valores fundamentais, restará configurada a invalidade<sup>37</sup>.

Marcio Pestana<sup>38</sup> afirma que o conteúdo do ato deve “estabelecer liame lógico entre seu próprio teor e o motivo”. Assim sendo, o ato deve observar o evento ou fato que justificou a sua emissão.

## 2.2 O ATO ADMINISTRATIVO E SEUS PLANOS: VALIDADE, EFICÁCIA E VIGÊNCIA

Segundo extrai-se da doutrina de Marcio Pestana<sup>39</sup>, para que o ato administrativo seja válido, deverá ser elaborado e divulgado observando as normas jurídicas que lhe deem fundamento, quer seja no aspecto subjetivo, observando a competência do agente, seja no aspecto substancial, que é o conteúdo propriamente dito, devendo observar a lei que lhe deu fundamento. A validade, então, seria a aptidão que o ordenamento jurídico confere ao ato, por ter observado todos os requisitos para a sua elaboração e divulgação à toda coletividade ou a um determinado administrado.

---

<sup>37</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 426-427.

<sup>38</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 219.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 217.

Passando para o plano da eficácia, o ato administrativo será eficaz quando possuir aptidão para gerar repercussões na esfera jurídica, prescrevendo condutas de seus destinatários, sejam imediatas ou reflexas<sup>40</sup>.

Por fim, a vigência é a qualidade do ato jurídico de poder incidir sobre a realidade, repercutindo, juridicamente, por um certo período. Macio Pestana afirma que a integração da eficácia, da validade e da vigência confere a perfeição ao ato administrativo<sup>41</sup>.

## 2.3 FASES DE CONSTITUIÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Matheus Carvalho<sup>42</sup>, para que um ato administrativo produza efeitos regularmente no mundo jurídico, devem “ultrapassar algumas fases indispensáveis à sua formação e atuação no caso concreto”. Nesse sentido, vejamos, o autor traz três fases: perfeição; validade; e eficácia.

### 2.3.1 Perfeição

No entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>43</sup>, o ato administrativo será perfeito quando se esgota todas as fases necessárias para a sua produção. O autor define a perfeição como “a situação do ato cujo processo de formação está concluído.”

Neste contexto, Matheus Carvalho<sup>44</sup> coloca a perfeição, também chamando de existência do ato, como uma decorrência do cumprimento das etapas necessárias para sua formação. Isto posto, o autor define em sua doutrina da seguinte forma:

O ato é perfeito quando cumpre todos os trâmites previstos em lei para a constituição. Completou o ciclo de formação, tendo sido esgotadas as etapas do seu processo constitutivo.

---

<sup>40</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 217.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>42</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 284.

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 394.

<sup>44</sup> CARVALHO, Matheus. *Op.cit.*, p. 284.

Ainda segundo Matheus Carvalho<sup>45</sup>, o ato perfeito não será retratável, podendo, todavia, vir a ser revisado ou anulado, consoante o princípio administrativo da autotutela, conforme entendimento sumulado.

Nesse sentido, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, nos termos da súmula 346, dispõe-se que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos<sup>46</sup>”. Reforça-se, ainda, nos termos da súmula 473 do STF<sup>47</sup>, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Matheus Carvalho<sup>48</sup> define ainda o ato imperfeito, como aquele ato que não concluiu ainda todas as etapas previstas em lei para sua formação, para que venha a existir no mundo jurídico. É um ato, portanto, que ainda está em formação.

### 2.3.2 Validade

Conforme se extrai da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>49</sup>, para que o ato seja considerado válido, é preciso que esse tenha sido “expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo.” Seria, desta forma, a adequação do ato administrativo com as exigências trazidas pelas normas. Assim entende também Matheus Carvalho<sup>50</sup>, conforme extrai-se de sua doutrina, nestes termos:

---

<sup>45</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 284.

<sup>46</sup>STF. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576f>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>47</sup>STF. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>48</sup> CARVALHO, Matheus. *Op. cit.*, p. 284.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 395.

<sup>50</sup> CARVALHO, Matheus. *Op. cit.*, p. 284.

A validade ou regularidade do ato é aferida quando todas as etapas realizadas estiverem de acordo com a lei. Logo, ato válido é aquele que foi criado de acordo com as regras previamente estabelecidas na legislação pertinente. Pode-se dizer, neste íterim, que a validade é a compatibilidade entre um ato jurídico (*in casu* ato administrativo) e o disposto na norma legal.

Acrescenta ainda o autor supracitado que, no silêncio da lei, não poderá haver atuação administrativa, tendo em vista que se aplica a estrita legalidade no âmbito do Direito Administrativo. Isto posto, se não houver lei, não poderá o agente administrativo atuar<sup>51</sup>.

Marçal Justen Filho<sup>52</sup>, ao tratar da invalidade do ato administrativo, conceitua a invalidade como o resultado da desconformidade do ato praticado no caso concreto com os valores jurídicos fundamentais, esses protegidos pelo ordenamento jurídico.

Ainda no que se refere aos atos inválidos, Márcio Pestana<sup>53</sup> os divide em atos administrativos nulos; anuláveis; e convalidáveis. Os atos nulos que são aqueles que, na ocasião de sua emissão, estão em absoluta desconformidade com a ordem jurídica em vigor. Desta forma, tais atos, por padecerem de vícios graves, poderão ser declarados pela própria Administração ou pelo poder judiciário, gerando efeitos *ex tunc* (desde sua expedição), sendo, portanto, um ato inaproveitável. Os atos anuláveis, por seus turnos, também são atos em desconformidade com o ordenamento jurídico. De regra possuem efeitos *ex nunc* (para frente), porém, podem apresentar diferentes intensidades: se for de menor intensidade poderá ser aproveitado, sendo inclusive objeto de convalidação; se for de maior intensidade será dado um tratamento semelhante aos atos nulos, como a anulação com efeitos *ex tunc*. O autor em tela ainda traz um exemplo de extrema relevância para o tema objeto do presente debate, nos seguintes termos:

Multa por excesso de velocidade atribuída ao administrado por empresa exploradora de radares eletrônicos envolvida em irregularidades em sua contratação, a ponto de importar em sua *descontratação*, indicam que o vício

---

<sup>51</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 284.

<sup>52</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 416.

<sup>53</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 239-240.

de inexigibilidade traz efeitos *ex tunc*, ou seja, desde a emissão do ato praticado.

No presente contexto, mister ressaltar que Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>54</sup> entende pela diferença entre a existência e a validade do ato administrativo, sendo, portanto, dois planos diferentes. Infere-se da leitura da obra de Matheus Carvalho<sup>55</sup> o mesmo entendimento, afirmando o doutrinador que a validade de um ato administrativo só poderá ser avaliada quando o ato for existente, ou seja, perfeito.

### 2.3.3 Eficácia

Segundo nos ensina Marcio Pestana<sup>56</sup>, a eficácia do ato administrativo se refere a aptidão de repercutir, de forma efetiva, na esfera jurídica. O Autor ainda acrescenta que o ato busca “prescrever condutas de seus destinatários, imediatas ou reflexas, incidindo, portanto, sobre a realidade ontológica”.

Seguindo o raciocínio, Justen Filho<sup>57</sup> afirma que a validade do ato administrativo não é o suficiente para definir a extensão dos efeitos jurídicos produzidos por esse. Nesse sentido, o autor vai dizer:

Atos jurídicos perfeitamente válidos são aptos a produzir efeitos jurídicos de intensidade diversa. A eficácia é um fenômeno dinâmico, pois varia em função dos eventos juridicamente relevantes que se passam depois de instalada a relação jurídica.

Após entender a diversidade de intensidade de efeitos que um ato válido pode produzir, cumpre destacar que até mesmo o ato administrativo defeituoso pode produzir efeitos. A ato jurídico pode ser inexistente, inválido ou válido, e ainda possuir aptidão para produzir efeitos. Entretanto, ressalta Marçal Justen Filho<sup>58</sup> que isso não indica que os atos jurídicos inexistentes produzem efeitos jurídicos de forma igual aos

---

<sup>54</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 395.

<sup>55</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 284.

<sup>56</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 217.

<sup>57</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 382.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 382.

atos jurídicos válidos. Conclui-se, portanto, que a existência e a validade não são requisitos para a eficácia do ato. O autor acrescenta ainda que os atos ilícitos produzem efeitos jurídicos, possuindo, contudo, efeitos limitados e restritos.

Por fim, ante todo o exposto, faz-se mister destacar a importância do agente estatal em tomar as medidas necessárias para combater o ato administrativo defeituoso. Neste sentido, cita-se Marçal Justen Filho<sup>59</sup>:

Tomando conhecimento de indícios quanto à existência de um ato administrativo defeituoso, o agente estatal tem o dever de adotar as providências cabíveis ou de comunicar o ocorrido à autoridade competente. A omissão configura violação ao dever de diligência inerente à função ocupada, senão a prática do ilícito administrativo mais grave.

Desta forma, depreende-se que o agente administrativo tem o dever de reconhecer a existência do defeito, e, além disso, não podendo omitir as medidas cabíveis, devendo sanar o problema com a devida instauração do procedimento adequado para tanto.

## 2.4 ATRIBUTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

O ato administrativo é uma espécie de ato jurídico, e sendo assim, faz-se necessário abordar os atributos que os tornam diferente dos atos de direito privado, serão, portanto, as características que possibilitarão afirmar que esses se submetem ao regime administrativo, ou a um regime jurídico de direito público<sup>60</sup>.

Para elencar aqui os atributos do ato, segue-se o entendimento da doutrina majoritária, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho.

### 2.4.1 Presunção de Legitimidade/Veracidade

---

<sup>59</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 434.

<sup>60</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197.

Primeiramente, fala-se da Presunção de Legitimidade/Veracidade, sendo o atributo mais importante para o tema tratado no presente artigo. Trata-se da qualidade que irá revestir os atos administrativos de presunção de veracidade, em conformidade com o Direito, até que seja feita prova em contrário. Portanto tem-se aqui a expressão supracitada “presunção *juris tantum*”. Tal atributo, devido a sua relevância com o tema, será tratado mais à frente com maior especificidade e cuidado<sup>61</sup>.

Carlos José Teixeira de Toledo<sup>62</sup>, ao tratar sobre os atos administrativos, afirma ser uma “decorrência lógica do princípio da legalidade estrita e da própria situação da Administração Pública como corresponsável pela aplicação do Direito (...)”.

#### **2.4.2 Imperatividade**

Em segundo lugar, fala-se do atributo da Imperatividade, esse consiste na qualidade que torna o ato administrativo oponível a terceiros, independente de concordância desses. Constitui-se, portanto, obrigações de forma unilateral<sup>63</sup>.

#### **2.4.3 Exigibilidade**

Tem-se em terceiro lugar, o atributo da Exigibilidade, ou seja, “o Estado, no exercício da função administrativa, pode exigir de terceiros o cumprimento, a observância, das obrigações que impôs”<sup>64</sup>.

#### **2.4.4 Executoriedade/Autoexecutoriedade**

---

<sup>61</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 419.

<sup>62</sup> TOLEDO, José Teixeira de. **Curso de Direito Administrativo Econômico**. Realizações das Funções Administrativas: os Agentes Públicos, seus Atos, o Controle e a Responsabilidade do Estado em suas Diversas Perspectivas. Atos Administrativos. V. 3. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 492.

<sup>63</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 419.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 419.

Há ainda, em quarto lugar, a chamada Executoriedade/Autoexecutoriedade, que confere ao Poder Público o poder de compelir materialmente o administrado, sem antes necessitar buscar as vias judiciais<sup>65</sup>.

#### **2.4.5 Tipicidade**

A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>66</sup> trouxe ainda o atributo da Tipicidade, sendo o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras previamente definidas por lei. Sendo uma decorrência do princípio da legalidade, corresponde à uma garantia para o administrado, impedindo que a Administração pratique atos que vinculem o administrado, sem que haja previsão legal, além disso limita os atos discricionários.

Superada a elucidação relativa aos atributos inerentes aos atos administrativos, passa-se agora a explorar a figura dos agentes público. São estes os responsáveis pelo desempenho das mais variadas funções estatais, inclusive a função de fiscalização de trânsito, a qual importa mais no presente debate.

---

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 325.

<sup>66</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197-198.

### 3 AGENTES PÚBLICOS

A Constituição Federal atribui propriedades e efeitos jurídicos à figura do agente público, que seria a pessoa física que presta serviços ao Estado e a Administração Pública direta ou indireta<sup>67</sup>.

A expressão “agentes públicos” é um conceito amplo que pode designar de maneira genérica e indistinta “os sujeitos que servem ao Poder Públicos como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação”, mesmo que de modo ocasional e episódico<sup>68</sup>.

Dentro desse conceito, alguns agentes integram o aparelho estatal, seja em sua estrutura direta, seja em sua organização indireta, como em autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais. Também existe a possibilidade de não integrarem a constelação de pessoas estatais, sendo assim, alheios ao aparelho estatal, desempenhando seu papel em um cenário exterior, que seria o caso de concessionários, permissionários, delegados de função ou ofício público entre outros<sup>69</sup>.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, todos esses estão sobre o mesmo determinador comum que os radicaliza, visto que, mesmo apenas desempenhando o papel de forma eventual, eles são “agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só podem possuir porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica” e os habilitou para poderem agir de tal maneira<sup>70</sup>.

Agentes Públicos seriam todas as pessoas físicas incumbidas, de maneira transitória ou definitiva, do exercício de alguma função estatal. Aqui, normalmente desempenham funções dos órgãos que são distribuídas entre os cargos que são titulares, e de maneira excepcional poderão exercer funções sem cargo. Dessa forma, seria a atribuição de funções genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função que

---

<sup>67</sup>PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 100.

<sup>68</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32º ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 250.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 251.

não possuem cargo. Nessas hipóteses, o cargo ou a função pertenceriam ao Estado, e não ao agente que o exerce, motivo pelo qual o Estado pode alterar tais cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, fazendo dessa forma desaparecer os titulares sem extinção deles<sup>71</sup>.

Observa-se um conceito trazido pelo artigo 2º da Lei 8.429/92<sup>72</sup>, segundo o qual o agente público seria, *in verbis*:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>73</sup>, por seu turno, traz o conceito de cargo, conforme se extrai de sua doutrina:

(...) as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de direito público e criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outras destas Casas.

Os cargos seriam apenas lugares criados no órgão para serem providos por agentes que exercerão as suas funções na forma legal, assim, o cargo estaria lotado no órgão e o agente seria investido pelo cargo. Dessa forma, o cargo integraria o órgão, na medida em que, o agente apenas titulariza o cargo para servir ao órgão<sup>74</sup>.

Função é o conjunto de atribuições às quais não corresponde a um cargo ou emprego, ela pode ser de natureza temporária ou permanente, a primeira é aquela a que se refere o artigo 37, IX da Constituição Federal<sup>75</sup>:

---

<sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 77.

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2 jun. 1992. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

<sup>73</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 261.

<sup>74</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>75</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

Art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público;

Isto posto, envolve a contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Enquanto a permanente se refere à de chefia, assessoramento, pois não ocorre criação de um cargo ou emprego, e sim a prevalência do fator confiança, de livre provimento e exoneração<sup>76</sup>.

As funções, no entanto, seriam encargos atribuídos aos órgãos, cargos e agentes. O órgão, geralmente, recebe a função “*in genere*” e a repassaria aos seus cargos “*in specie*”, ou transfere diretamente aos agentes sem cargo, junto com a necessária parcela do poder público para o seu exercício. Toda função criada seria delimitada pela norma legal, assim, essa atribuição e delimitação funcional configuraria a competência do órgão, cargo e agente<sup>77</sup>.

Os cargos são subdivididos em cargos públicos e cargos em comissão. Cargos públicos, nos termos da doutrina de Marçal Justen Filho<sup>78</sup> :

Cargo público é uma posição jurídica, utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa, criada e disciplinada por lei, sujeita a regime jurídico de direito público peculiar, caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado e por certas garantias em prol do titular.

O autor destrincha tal conceito, explicando que cargo público é uma posição jurídica, por indicar um conjunto de direitos, deveres e competências. Além disso, é utilizada como instrumento de organização da estrutura administrativa no sentido de que é um instrumento para a organização da estrutura da Administração Pública, ou seja, uma forma de configurar uma ordem sistemática e organizada de cargos públicos. Ademais, é criada e disciplinada por lei, pois somente a lei pode criar o cargo público, e além de criar, deve disciplinar, estabelecendo suas competências, poderes, deveres, direitos<sup>79</sup>. Ainda é, segundo ao conceito supracitado, sujeita a regime de

---

<sup>76</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 104.

<sup>77</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 77.

<sup>78</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 915.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 913-914.

direito público peculiar, por envolver garantias, poderes e limitações que não se observa no direito privado. É caracterizado por mutabilidade por determinação unilateral do Estado no sentido de que o Estado pode ampliar, alterar ou suprimir encargos, atribuições e benefícios, nos limites constitucionalmente permitidos. Por fim, é caracterizado por certas garantias em prol do titular, como por exemplo o fato da remuneração ser custeada pelos cofres públicos, possuindo natureza alimentar<sup>80</sup>.

O artigo 37, II da CF<sup>81</sup> versa sobre o cargo público, *in verbis*:

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Extrai-se do texto acima então que a nomeação e posse no cargo público se darão mediante concurso público. O concurso público nada mais é do que um procedimento, o qual deve respeitar os princípios inerentes ao seu conceito (objetividade, isonomia, impessoalidade, legalidade, publicidade, controle público), devendo observar as etapas sucessivas, visando evitar decisões infundadas, apressadas ou que são sejam suscetíveis de controle. O procedimento deve ser conduzido por uma autoridade pública, a qual deve ser constituída especificamente para tal fim. A comissão que conduz o concurso deve ser integrada por sujeitos dotados de poderes próprios para a seleção dos candidatos, e devem possuir conhecimento especializado sobre o tema objeto do concurso, além de serem imparciais. Por fim, cabe ressaltar que, para a criação de concurso público, faz-se necessário um ato administrativo anterior, que deve trazer o regulamento do concurso, e ainda critérios a serem observados, devendo o procedimento observar o edital, sob pena de nulidade<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 913-916.

<sup>81</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

<sup>82</sup> FILHO, Marçal Justen. *Op. cit.*, p. 910.

Os cargos em comissão, por sua vez, possuem um regime de livre nomeação e exoneração<sup>83</sup>. Neste sentido, a Constituição Federal<sup>84</sup>, em seu art. 37, traz o seguinte texto:

Art. 37, V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Marçal Justen Filho<sup>85</sup> conclui que é inconstitucional a criação de cargo em comissão para outro tipo de competência que não essas supracitadas, tal como infringe a Constituição dar a ocupante do cargo em comissão atribuições diversas.

E por último, os empregos públicos são caracterizados por serem ocupados por servidor público, que adquire efetividade no quadro de servidores da Administração, sendo esses regidos pela CLT. Sua nomeação e posse no emprego se darão mediante concurso público, conforme determinação do art. 37, II<sup>86</sup>, da CF.

Dessa forma os requisitos essenciais para a caracterização do agente público seriam: do ponto de vista objetivo, a natureza estatal da atividade exercida e, do ponto de vista subjetivo, seria a investidura dela<sup>87</sup>.

Logo, como o Estado necessita de recursos humanos e materiais para a realização das atividades e serviços que seriam de sua responsabilidade, esses recursos humanos seriam representados pelos agentes públicos que seriam os responsáveis pela realização das atividades de responsabilidade do Estado, sejam exercidas de maneira ocasional ou definitiva<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 953.

<sup>84</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

<sup>85</sup> FILHO, Marçal Justen. *Op. cit.*, p. 953.

<sup>86</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>87</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32º ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 253.

<sup>88</sup> MADEIRA, Jose Maria Pinheiro; ARAÚJO, Luiz Paulo Figueiredo de. **Agente Público**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45994/agente-publico>. Acesso em: 23 out. 2019.

### 3.1 CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Superado o conceito de agente público, esses podem ser subdivididos em pelo menos 4 espécies: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares colaboradores com a Administração Pública<sup>89</sup>. O autor Hely Lopes em sua obra acrescenta na classificação os agentes honoríficos, agentes delegados, agentes credenciados, agentes administrativos.

#### 3.1.1 Agentes Políticos

Não há uma concordância absoluta acerca do conceito de agentes políticos. Para Marcio Pestana<sup>90</sup> seriam aqueles titulares de cargos que integram a ponta da atividade política do País, alojando-se tanto no Poder Executivo, seja presidente da República, governadores, prefeitos ou seus respectivos auxiliares, ou seja, ministros e secretários, quanto no Poder Legislativo, seja senadores, deputados ou vereadores. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>91</sup> afirma que os agentes políticos são:

(...) os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. São os que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>92</sup>, por seu turno conceitua agentes políticos como componentes do Governo nos seus primeiros escalões, o quais são investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, seja por nomeação, seja por eleição, ou por designação ou delegação, para exercer as atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, as quais são estabelecidas na Constituição Federal ou em leis especiais.

---

<sup>89</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 100

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>91</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 253-254.

<sup>92</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 80.

Por fim, ressalta-se que a relação jurídica que vincula estes agentes ao Estado é de natureza institucional, pois descendem da Constituição e das leis, e não de um contrato firmado com o Poder Público. Assim, os direitos e deveres são por elas modificáveis, sem que caiba precedente oposição às alterações supervenientes<sup>93</sup>.

### 3.1.2 Servidores Públicos

Para Marcio Pestana<sup>94</sup>, servidores públicos são as pessoas físicas que prestem serviços ao Estado, ou as jurídicas pertencentes à Administração Pública indireta, possuindo vínculo empregatício, e cuja remuneração seja paga aos cofres públicos.

Celso de Mello<sup>95</sup> define como todos aqueles que mantem vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, sendo integrados em cargos ou empregos da União, dos Estados, ou Distrito Federal e Municípios, suas respectivas autarquias e fundações de direito público.

Servidor público em sentido amplo, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>96</sup>, “são as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Hely Lopes Meirelles<sup>97</sup> os designa agentes administrativos, por se vincularem ao Estado, autarquias e fundações de direito público, mediante relação profissional, sujeitando-se à hierarquia funcional e ao regime jurídico de determinado ente estatal. O autor não considera servidores públicos os vinculados às pessoas de direito privado. Os servidores públicos são investidos a título de emprego, recebendo retribuição pecuniária paga pelos cofres públicos. Constituem a grande parte dos prestadores de serviço à Administração direta e indireta de direito público. Dividem-se em servidores públicos concursados; servidores públicos que exercem cargo em comissão ou emprego público; e servidores temporários.

---

<sup>93</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 256.

<sup>94</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 100.

<sup>95</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 255.

<sup>96</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31<sup>a</sup> ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 740.

<sup>97</sup> MEIRELES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 21<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 84.

Para Marcio Pestana<sup>98</sup>, os servidores públicos podem ser subdivididos em espécies que seriam: estatuários, empregados e temporários. Os estatuários possuiriam sua relação empregatícia disciplinada por leis especiais, produzidas pela respectiva unidade federativa a que pertençam. Algumas categorias de servidores públicos ocupantes de cargos públicos devem, necessariamente, enquadrar-se nesta espécie, seria o caso dos membros do Ministério Público, da Magistratura, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública, da Defensoria Pública e os ocupantes de cargos necessárias à administração da Justiça. Salienta-se que todos esses membros iriam se submeter a leis específicas.

Empregados Públicos são os titulares de emprego público da Administração Direta e Indireta, regidos pela CLT, não ocupam cargo público e não possuem estabilidade. Embora regidos pela CLT, submetem-se às normas constitucionais referentes a requisitos iminentes do cargo, investidura, acumulação, vencimentos entre outros. Enquadram-se no regime geral da previdência tais como comissionados e temporários. Com exceção das funções de direção e de confiança das pessoas jurídicas da Administração Indireta, os empregados públicos são admitidos mediante concurso público ou processo seletivo<sup>99</sup>.

Os temporários teriam como fundamento constitucional o artigo 37, IX<sup>100</sup>, que admite a contratação de temporários em razão da necessidade transitória e excepcional de interesse público. Seriam as seguintes hipóteses: assistência a situações de calamidade pública, o combate a surtos endêmicos, realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatísticas efetuadas pela

---

<sup>98</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 100.

<sup>99</sup> JUNIOR, Djalma Carlos Ferreira. Os agentes públicos e suas classificações. Os princípios gerais que norteiam os Agentes Públicos encontram-se positivados, implícita e explicitamente no Artigo 37 da Constituição Federal, sendo dotados de total eficácia jurídica. Trata-se das normas primárias, que regulamentam a atuação dos Agentes. 2012. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7566/Os-agentes-publicos-e-suas-classificacoes>>. Acesso em 23 out. 2019.

<sup>100</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, admissão de professor substituto e professor visitante, entre outras possibilidades expostas no artigo 2º da Lei nº 8.745/1993<sup>101</sup>. Esse recrutamento deverá ser realizado mediante processo seletivo simplificado, sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial da União, prescindido de concurso público, sendo essa contratação com tempo determinado como previsto no artigo 4º da Lei<sup>102</sup>.

A categoria dos agentes administrativos constitui a imensa massa dos prestadores de serviços à Administração direta e indireta do Estado nas seguintes modalidades admitidas pela Constituição Federal: servidores públicos concursados, servidores públicos exercentes de cargos ou empregos em comissão titulares de cargo o emprego público e servidores temporários, contratados “por tempo determinado para atender à necessidade temporária excepcional do interesse público<sup>103</sup>”.

### 3.1.3 Agentes Militares

Os agentes militares são pessoas físicas as quais prestam serviços às forças armadas. Nesse sentido, conforme se extrai da doutrina de Marcio Pestana<sup>104</sup>:

Considera-se que agentes públicos integrantes das categorias militares seriam “aqueles pertencentes às Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), de acordo com o art. 142, da Constituição Federal, assim como membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, que são considerados militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Esses serão submetidos a um regime estatutário próprio, porque é estabelecido em lei a que se submetem independentemente de contrato. Esse regime político é

---

<sup>101</sup> BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 9 dez. 1993. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745cons.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

<sup>102</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 101-102.

<sup>103</sup> MEIRELES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 82.

<sup>104</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 102.

definido por legislação própria dos militares, que estabelecem normas sobre ingresso, limite de idade, direitos, deveres, remuneração e prerrogativas. No das Forças Armadas se dá por meio de lei federal, e no âmbito estadual, abrangendo os Policiais Militares e Corpo de Bombeiros Militares, por lei do respectivo estado<sup>105</sup>.

Os militares submetem-se a regime estatutário estabelecido em lei. Para os militares federais, aplica-se o Estatuto dos Militares, que define os seus direitos, prerrogativas, impedimentos, regime disciplinar. Para os militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, aplica-se o Decreto-lei federal nº 667, que estabelece as normas básicas, ficando para os Estados e o Distrito Federal a competência para complementar a legislação federal<sup>106</sup>.

As normas dos servidores públicos, antes da emenda nº 18/98 era aplicada aos militares que eram denominados de "servidores públicos militares", após a emenda, por terem sido excluídos da categoria de servidores públicos, somente lhes são aplicáveis as normas que a estes se referem quando houver previsão expressa nesse sentido<sup>107</sup>.

#### 3.1.4 Agentes Honoríficos

Explica Hely Lopes Meirelles<sup>108</sup> que os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem função pública. Quando a desempenham sujeitam-se à hierarquia e à disciplina do órgão a que servem. Podem perceber *pro labore* e contar o período de trabalho como de serviço público. Sobre esses agentes não incidem proibições constitucionais de acumulação de cargos porque sua vinculação é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício. Cita o autor como exemplo a Lei 9.608/1998, que dispõe sobre o serviço voluntário. Somente para fins penais, são equiparados a servidores públicos em

---

<sup>105</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 103.

<sup>106</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31ª ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 750.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 748.

<sup>108</sup> MEIRELES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80.

relação aos atos praticados no exercício da função, nos termos do art. 327 do Código Penal.

Como os agentes políticos, há outros agentes que se ligam ao Estado sem o vínculo profissional, em razão da qualidade de cidadãos, mas sem ocupar cargos políticos próprios. Assim, os agentes honoríficos são aqueles livremente designados a compor comissões técnicas em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimento em certas matérias<sup>109</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>110</sup>, servem de exemplo como agentes honoríficos os providos como membros do Conselho da República. Citando Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, o autor diz que os cargos honoríficos não exigem que seus titulares se consagrem especialmente a eles, visto que os serviços se dão de intervalo a intervalos de tempo, em certas e determinadas ocasiões, por horas restritas de atividades. Por isso, os cargos honoríficos são gratuitos, percebendo apenas o agente público em alguns casos por sessão realizada certa importância a título de indenização.

São cidadãos designados, convocados ou nomeados para prestar, de maneira transitória, determinados serviços ao Estado em razão de sua condição cívica, sua honorabilidade ou sua notória capacidade profissional, logo, por conta de sua elevada reputação eles são convocados, porém não configura qualquer vínculo empregatício ou estatutário e normalmente sem remuneração<sup>111</sup>.

### 3.1.5 Agentes Delegados

Para Hely Lopes<sup>112</sup>, agentes delegados seriam pessoas físicas ou jurídicas que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos, ou seja, não recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, sempre respeitando as normas do Estado e mediante permanente fiscalização do delegante.

---

<sup>109</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32° ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 256.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 254 e 255.

<sup>111</sup> MEIRELES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 83.

Segundo o autor, nessa categoria se encontram os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos além das demais pessoas e recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo.

Os agentes delegados são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, sob a permanente fiscalização do poder delegante. Não se trata de servidores públicos, tampouco representantes do Estado, mas apenas colaboradores do Poder Público. Sujeitam-se, porém, no exercício da atividade delegada, à irresponsabilidade civil objetiva, ao mandado de segurança e à responsabilização nos crimes contra a Administração Pública<sup>113</sup>.

### **3.1.6 Particulares em colaboração com o Poder Público**

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>114</sup> defende que seria uma categoria composta por sujeitos, mantendo suas qualidades de particulares, isto é, pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal, e define estes particulares em colaboração da seguinte forma: em primeiro lugar, os requisitados para prestação de atividade pública, que exercem função pública, como por exemplo os jurados, membros da Mesa receptora ou apuradora de votos em época de eleições, ou recrutados para o serviço militar obrigatório; os gestores de negócios públicos que assumem a gestão da coisa pública livremente, em situações anormais e urgentes; os contratados por locação civil de serviços, a exemplo dado pelo autor de um advogado contratado para realizar uma sustentação oral perante um Tribunal; os concessionários e os permissionários de serviços públicos; os delegados de função ou ofício público, os que praticam atos que são de competência do Estado e têm força jurídica oficial, a exemplo dos notários e registradores.

---

<sup>113</sup> REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES. **Quem são os agentes delegados?** - Marcelo Alonso. 2009. Disponível em: <https://fg.jusbrasil.com.br/noticias/2141671/quem-sao-os-agentes-delegados-marcelo-alonso>. Acesso em: 23 out. 2019.

<sup>114</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32º ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 258.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>115</sup>, enquadram-se aqui, pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, porém sem vínculo empregatício, podendo possuir ou não remuneração.

Nesse sentido, Marcio Pestana<sup>116</sup> afirma em sua obra que “particulares podem colaborar com a Administração Pública, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração”. Segundo o autor, é o que se observa no casos de empregados das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, que exercem serviços notariais e de registro, casos em que não possuem vínculo empregatício com a Administração Pública, além de que sua remuneração é paga pelos respectivos empregadores e usuários dos serviços que são prestados.

### 3.1.7 Agentes Credenciados

O autor Hely Lopes<sup>117</sup> traz a espécie dos agentes credenciados. Para o autor, trata-se aqui dos agentes que recebem incumbência da Administração para representá-la em determinado ato, ou praticar uma certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público que o credencia.

Após análise dos agentes públicos, seus conceitos e classificações, passa-se a abordar alguns poderes e prerrogativas exercidos por esses, os quais são fundamentais para o próprio exercício da atividade administrativa, e para atingir seu objetivo que é garantir o interesse público.

---

<sup>115</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31ª ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 750.

<sup>116</sup> PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 103.

<sup>117</sup> MEIRELES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 84.

## 4 ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: PRERROGATIVAS E PRINCÍPIOS

### 4.1 PODER ADMINISTRATIVO

O Estado, segundo Dalmo de Abreu Dallari<sup>118</sup>, pode ser conceituado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Desse conceito é possível extrair que o objetivo primordial do Estado é a promoção do bem-estar dos indivíduos que nele vivem. Importante identificar também “(...) a atividade administrativa como a função voltada para o bem de toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo”<sup>119</sup>.

Com o objetivo de que a Administração desempenhe o conjunto das atividades que lhe cabem e cumpra o seu papel diante da sociedade, o ordenamento jurídico lhe confere algumas prerrogativas, também nomeadas de poderes administrativos<sup>120</sup>. Nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>121</sup>:

Os poderes administrativos são prerrogativas instrumentais conferidas aos agentes públicos para que, no desempenho de suas atividades, alcancem o interesse público. Trata-se, em verdade, de poder-dever ou dever-poder, uma vez que o seu exercício é irrenunciável e se preordena ao atendimento da finalidade pública. Isto porque as competências administrativas são, em verdade, funções administrativas, compreendidas como o desempenho do poder preordenado a um fim. O caráter finalístico da função revela que os poderes administrativos são prerrogativas instrumentais que devem ser exercidas para o atendimento das finalidades estatais.

Em regra, quando poderes jurídicos são conferidos a alguém, podem ou não ser exercitados, visto se tratar de mera faculdade de agir. Assim não ocorre no âmbito do direito público, já que, quando outorgados aos agentes públicos, os poderes administrativos são irrenunciáveis e devem ser obrigatoriamente exercidos<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p 122.

<sup>119</sup>CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 34.

<sup>120</sup>MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 102.

<sup>121</sup>OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 311.

<sup>122</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 32ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 104.

Conclui-se, portanto, que os poderes administrativos são uma ferramenta conferida aos agentes públicos para que alcancem os fins estatais, e ainda, que são considerados instrumentais, uma vez que são vinculados à concretização do interesse público, devendo ser utilizados na exata medida em que se reputarem necessários<sup>123</sup>.

#### 4.1.1 Poder Vinculado e Poder Discricionário

No poder vinculado a lei estabelece qual conduta deve ser adotada e o agente público se comporta como um simples executor da vontade legal, não possuindo qualquer margem de liberdade para escolher a sua forma de agir<sup>124</sup>.

Nesse sentido conceituam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>125</sup>:

O denominado poder vinculado é aquele de que dispõe a administração para a prática de atos administrativos em que é mínima ou inexistente a sua liberdade de atuação, ou seja, é o poder de que ela se utiliza quando pratica atos vinculados. Em relação aos atos vinculados, não cabe à administração tecer considerações de oportunidade e conveniência, nem escolher seu conteúdo. O poder vinculado apenas possibilita à administração executar o ato vinculado nas estritas hipóteses legais, observando o conteúdo rigidamente estabelecido na lei.

Odete Medauar<sup>126</sup> reafirma que existe poder vinculado quando “a autoridade, ante determinada circunstância, é obrigada a tomar decisão determinada, pois sua conduta é ditada previamente pela norma jurídica.”

Por outro lado, fala-se em poder discricionário nos casos em que a Administração possui a liberdade de praticar atos com base na conveniência e oportunidade<sup>127</sup>. Sendo assim, o poder discricionário “é aquele em que o agente administrativo dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência da prática do ato (...)”<sup>128</sup>.

Da mesma forma, Alexandre Mazza<sup>129</sup> afirma:

---

<sup>123</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito administrativo esquematizado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 246.

<sup>124</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 458.

<sup>125</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 271.

<sup>126</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 103.

<sup>127</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. *Op. cit.*, p. 249.

<sup>128</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Op. cit.*, p. 272.

<sup>129</sup> MAZZA, Alexandre. *Op. cit.*, p. 459.

Na discricionariedade, o legislador atribui certa competência à Administração Pública, reservando uma margem de liberdade para que o agente público, diante da situação concreta, possa selecionar entre as opções predefinidas qual a mais apropriada para defender o interesse público. Ao invés de o legislador definir no plano da norma um único padrão de comportamento, delega ao destinatário da atribuição a incumbência de avaliar a melhor solução para agir diante das peculiaridades da situação concreta.

#### 4.1.2 Poder de Polícia

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>130</sup>, o estudo do regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública abrange dois aspectos fundamentais: prerrogativas e sujeições. A primeira é concedida à Administração com a finalidade de assegurar o exercício de suas atividades, enquanto a segunda guarda relação com limites impostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos.

O poder de polícia divide opinião da doutrina visto que é considerado tanto uma espécie de poder administrativo, como uma prerrogativa inerente à Administração. Nas palavras de Alexandre Mazza<sup>131</sup>, o poder de polícia “representa uma atividade estatal restritiva dos interesses privados, limitando a liberdade e a propriedade individual em favor do interesse público.”

De outro modo, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>132</sup> afirma que “O poder de polícia compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.”

O fundamento desse poder é o princípio da primazia do interesse público sobre o particular, o qual dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados<sup>133</sup>. Além desse, relevante também o princípio da legalidade, visto que o “exercício do poder de polícia deve ter respaldo legal.<sup>134</sup>”

---

<sup>130</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 31ª ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 192.

<sup>131</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 478.

<sup>132</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 318.

<sup>133</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Op. cit.*, p. 192.

<sup>134</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 337.

Salienta-se que a doutrina costuma abranger o conceito de poder de polícia em dois sentidos: amplo e restrito. O poder de polícia em sentido amplo engloba qualquer limitação estatal à liberdade e propriedade privadas. Por outro lado, o poder de polícia em sentido estrito compreende apenas as limitações administrativas à liberdade e propriedades privadas<sup>135</sup>.

Alexandre Mazza<sup>136</sup> cita como exemplo ao poder de polícia em sentido estrito, a polícia de trânsito e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>137</sup> dispõe que ao proibir a direção de veículos automotores, a polícia administrativa está agindo preventivamente, diferente de quando apreende a licença do motorista infrator, o que configura uma ação repressiva. Assim ocorre com a aplicação de multas de trânsito, a qual visa a educação no trânsito, prevenindo a inobservância às regras, de modo a evitar possíveis prejuízos à segurança do administrado.

Em outras palavras, “O poder de polícia de trânsito tem por objetivo disciplinar, controlar e fiscalizar o trânsito dos veículos em geral, coibindo a ocorrência de infrações de trânsito, ora de forma preventiva ora de forma repressiva<sup>138</sup>”.

Diante do exposto até aqui, e em resumo, pode-se concluir que<sup>139</sup>:

A distinção entre poder discricionário e poder vinculado diz respeito à existência ou inexistência de algum grau de liberdade para os agentes públicos avaliarem a conveniência, a oportunidade e o conteúdo da prática de um ato administrativo. (...) Por fim, o poder de polícia é destinado a disciplinar, restringir ou condicionar o exercício dos direitos individuais em prol dos interesses coletivos.

#### 4.1.3 Abuso do Poder: Excesso e Desvio de Poder

Conforme já mencionado, a utilização do poder deve guardar conformidade com o que a lei dispuser. Dessa forma, quando o agente público atua de forma

---

<sup>135</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 479.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 479.

<sup>137</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Op. cit.*, p. 196

<sup>138</sup> TEIXEIRA, Paula do Canto. **O Poder de Polícia de Trânsito: o uso do “bom senso” pelo agente público**. 2012. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

<sup>139</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. *Op. cit.*, p. 247-248.

contrária ao disposto na lei, está agindo ilegitimamente e praticando abuso de poder<sup>140</sup>.

O exercício abusivo dos poderes administrativos se manifesta sob duas vertentes, quais sejam, excesso e desvio de poder ou finalidade. Verifica-se o excesso de poder quando o agente público extrapola a competência que a lei lhe conferiu<sup>141</sup>. Lado outro, o desvio de poder ou finalidade ocorre quando “o agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo.<sup>142</sup>”

De acordo com Odete Medauar<sup>143</sup>, o objeto de um ato administrativo deve ser lícito, “isto é, o resultado pretendido deve ser aceito pelo ordenamento, porque pautado na lei; moral – conforme princípios éticos e todas as regras de conduta extraídas da disciplina geral da Administração (...)”.

Por esse motivo, a aplicação de multas não deve ser baseada apenas na fé pública do agente de trânsito, visto que não há nenhuma garantia de que os atos emanados por estes terão observância do ordenamento jurídico, o que pode configurar um abuso de poder e, por conseguinte, refletir em injustiças aos administrados.

## 4.2 FÉ PÚBLICA

O termo “Fé pública” se refere ao crédito atribuído a algo ou alguém, considerando verdadeiro e válido, haja visto estar baseado em observância a formalidade estabelecida em lei. Gera, portanto, uma presunção que, no caso, é relativa, admitindo prova em sentido contrário.

A Fé Pública é um instituto do Direito Administrativo que visa oferecer um crédito de veracidade aos agentes públicos. Trata-se de uma prerrogativa que advém do cargo exercido, cujo objetivo é oferecer amparo legal para o cumprimento de suas

---

<sup>140</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 32ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 106.

<sup>141</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 312.

<sup>142</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. *Op. cit.*, p. 106.

<sup>143</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 135.

atividades, para a manutenção da ordem e do interesse público. Nas palavras de Sílvio Rodrigues, “Como goza ele de fé pública, presume-se que o conteúdo do instrumento seja verdadeiro, até prova em contrário”<sup>144</sup>.

Aqui, o gozo da Fé Pública caracteriza o chamado presunção *juris tantum*, ou seja, é uma presunção que admite prova em contrário. Desse modo, o ato proveniente de autoridade pública gozará de uma presunção relativa de veracidade, sendo tida como verdadeira até que uma prova contrária o afaste.

#### 4.3 PRESUNÇÃO DE VERACIDADE

Os atos dos agentes de trânsito gozam de presunção de veracidade. Dessa forma, a infração poderá ser comprovada por uma mera declaração destes, conforme se extrai dos termos do artigo 280, §2º do Código de Trânsito Brasileiro<sup>145</sup>:

Art. 280. Ocorrendo infração prevista na legislação de trânsito, lavrar-se-á auto de infração, do qual constará:

§ 2º A infração deverá ser comprovada por declaração da autoridade ou do agente da autoridade de trânsito, por aparelho eletrônico ou por equipamento audiovisual, reações químicas ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, previamente regulamentado pelo CONTRAN.

Então, dentre as formas de se comprovar o cometimento de uma infração, está a declaração do agente de trânsito, bem como aparelho eletrônico, equipamento audiovisual, reações químicas, ou qualquer outro meio tecnologicamente disponível, desde que regulamentado previamente pelo COTRAN. Verifica-se, portanto, que a palavra do agente de trânsito possui a mesma força probatória que uma fotografia.

A presunção, da qual gozam os atos dos agentes de trânsito, afasta a necessidade de provas para os fatos alegados. Tal presunção sustenta-se conforme o disposto no artigo 374, IV do Código de Processo Civil<sup>146</sup>:

---

<sup>144</sup> RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**, Parte Geral, V.1. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 268.

<sup>145</sup> BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF, 23 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em 15 mai. 2019.

<sup>146</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2019.

Art. 374. Não dependem de prova os fatos:  
IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

Isto posto, tendo em vista que os agentes de trânsito gozam de presunção de veracidade decorrente de lei, os atos por eles produzidos não dependerão de prova, trata-se do pressuposto da fé pública. Assim sendo, caberá ao administrado provar os fatos constitutivos do seu direito, quando na defesa de uma penalidade imposta.

Ocorre que, diante de tal presunção, o administrado será penalizado por um ato que não necessariamente será justamente imputado a ele, devendo ainda ser o responsável por produzir as provas.

A sua palavra aqui irá sucumbir perante a palavra do agente de trânsito. Nesse contexto, Leandro Sarai<sup>147</sup> afirma:

(...) Porém, se há um questionamento que apresente elementos para duvidar da declaração, não se pode admitir que a palavra do agente público valha mais do que a palavra do cidadão. É uma palavra contra outra e, normalmente, quem afirma deve provar, mormente se houver dúvida fundada.

Defere-se das palavras do autor aludido que quem realiza uma afirmação tem o ônus de prová-la. Nada mais justo, tendo em vista que a imputação de uma penalidade deve ser lastreada em conteúdo probatório suficiente, pois se adentra na esfera jurídica de um indivíduo e implicando em diversos efeitos negativos.

Nesse sentido, de acordo com Cândido Rangel Dinamarco<sup>148</sup>:

Presunção é um processo racional do intelecto, pelo qual do conhecimento de um fato infere-se com razoável probabilidade a existência de outro ou o estado de uma pessoa ou coisa.

Parte-se agora para a classificação das presunções. Essa se subdivide em duas: (i) presunção relativa e (ii) presunção absoluta.

---

<sup>147</sup> SARAI, Leandro. **Os limites da presunção de fé pública das autuações de trânsito**. 2016. Desenvolvido por Leandro Sarai, Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado Público. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#\\_edn5](https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#_edn5)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>148</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil. V. III**. 2ª Ed. Revisada e Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 113.

### 4.3.1 Presunção relativa

A presunção relativa, ou presunção *juris tantum*, são presunções que podem ser desfeitas através de prova em sentido contrário, logo, comportam uma contraprova. Assim, o interessado, que é o administrado penalizado *in casu*, possui o ônus de provar o fato que contrarie ao presumido<sup>149</sup>.

### 4.3.2 Presunção absoluta

A presunção absoluta é também chamada de presunção *iuris et de iure*. Aqui, o juiz desconsidera qualquer prova em contrário, prevalecendo o fato presumido. Trata-se de uma ficção legal<sup>150</sup>.

## 4.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS APLICAÇÕES NO TRÂNSITO

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz quinze princípios da Administração pública, Celso Antônio Bandeira de Mello traz quatorze. Diante disso, opta-se aqui, por selecionar apenas os princípios considerados mais relevantes para o debate do tema em questão, com o intuito de não perdermos o foco, que é a aplicação dos mesmos no âmbito do trânsito no Brasil. Fala-se, portanto, dos seguintes princípios: supremacia do interesse público; moralidade administrativa; proporcionalidade; devido processo legal e ampla defesa; princípio da segurança jurídica; presunção de legitimidade/veracidade; finalidade.

---

<sup>149</sup> MORELLI, Daniel Nobre. **Teoria Geral da Prova no Processo Civil**: Considerações sobre os principais pontos da Teoria Geral da Prova.. 2003. Elaborado por Daniel Nobre Morelli, Advogado na Cidade de São Paulo. Cursando Mestrado em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie.. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1390/Teoria-Geral-da-Prova-no-Processo-Civil>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

#### **4.4.1 Supremacia do Interesse Público**

O princípio da supremacia do interesse público nada mais é do que a proteção dos interesses públicos, prevalecendo em detrimento de interesses privados. Esse princípio está presente tanto no momento de elaboração das leis, quanto no momento da execução das mesmas.

O problema é que, em relação à aplicabilidade no âmbito do trânsito, percebe-se um distanciamento muito grande em relação ao “interesse público” de fato. O que parece é que há mais uma supremacia do interesse da Administração Pública do que de fato uma supremacia do interesse público. Isto fica claro quando se observa como a legislação de trânsito tem evoluído no decorrer dos anos, sempre no sentido de aumentar os valores de multas, que hoje chegam a valores absurdos, e muitas vezes inexequível, se for levar em conta a realidade social brasileira.

O sonho de ser proprietário de um carro está cada vez mais distante para a população. Ser cuidadoso no trânsito já não é mais o suficiente, pois como se não bastasse a elaboração de legislação abusiva, a execução dessa por parte dos agentes de trânsito também está desalinhada com o interesse público.

#### **4.4.2 Moralidade Administrativa**

Segue-se agora, para o próximo princípio, que é o da moralidade administrativa, que permite dar seguimento ao raciocínio iniciado no parágrafo anterior. Esse se faz importante, pois a imoralidade aqui exposta está ligada a uma ideia de desvio de poder, e diz respeito a uma utilização de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. Desse modo, a inobservância desse princípio, é um meio para a violação do princípio da supremacia do interesse público<sup>151</sup>.

#### **4.4.3 Proporcionalidade**

---

<sup>151</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 77.

Acompanhado dessas violações aos princípios supracitados, ainda há a violação ao princípio da proporcionalidade. Identifica-se no artigo 2º, parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784/99<sup>152</sup> a presença implícita da proporcionalidade, conforme seu texto, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

Extrai-se, portanto, uma imposição à Administração pela adequação entre meios e fins, vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Porém, não é isso que se observa, sendo o próprio valor das multas um manifesto disso. Os valores variam de R\$ 130,16, para até R\$ 5.869,40, sendo que dirigir utilizando-se do aparelho celular, que muitas vezes é necessário para a utilização de um GPS, por exemplo, passou a custar, a partir de 01/11/2016, R\$ 293,47, de acordo com a tabela de multas de trânsito do ano de 2016.

#### 4.4.4 Devido Processo Legal e Ampla Defesa

Nesse sentido, fala-se agora do princípio do devido processo legal e ampla defesa. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>153</sup>:

(...) a exigência de um processo formal regular para que sejam atingidas a liberdade e a propriedade de quem quer que seja e a necessidade de que a Administração Pública, antes de tomar decisões gravosas a um dado sujeito, ofereça-lhe oportunidade de contraditório e de defesa ampla, no que se inclui o direito a recorrer das decisões tomadas.

---

<sup>152</sup> BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>153</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 115.

Tal princípio está previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal<sup>154</sup>. E, quem já teve de passar por uma situação, em que se tenta recorrer de uma multa, sabe que, de forma absurda, lesa-se essa garantia extremamente importante positivada na Carta Mãe, principal legislação brasileira, situada no topo da pirâmide de Hans Kelsen<sup>155</sup>. Essa lesão ao direito constitucional das pessoas se dá, a partir do momento em que se pune, sem prova concreta, e se julga, sem fundamentação os recursos.

Segundo Fernanda Marinela<sup>156</sup>, o princípio aludido é inerente ao direito de ação e a própria garantia à tutela jurisdicional. A autora entende como uma consequência do devido processo legal, englobando direitos como defesa prévia, possibilidade de interposição de recursos, realização de defesa técnica, direito à produção e análise de provas, direito à informação.

#### 4.4.5 Segurança Jurídica

Por oportuno, é válida uma breve passagem pelo princípio da Segurança Jurídica, o qual, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>157</sup>, foi inserido no Direito Administrativo pelo artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99<sup>158</sup>.

A autora afirma ter aqui muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Ora, como promover segurança jurídica, um dos principais objetivos do Direito, como instituto de estabilização de expectativas, se os administrados estão sujeitos à aplicação de sanções arbitrárias por parte de agentes de trânsito, sem que haja necessidade de uma prova concreta, bastando a palavra do agente, dotada da “fé pública”, e ainda com um sistema de defesa tão frágil? Pergunta difícil de se responder.

---

<sup>154</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 jun. 2019.

<sup>155</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1987, p. 240.

<sup>156</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.117.

<sup>157</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 84.

<sup>158</sup> BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

#### 4.4.6 Finalidade

O princípio da finalidade, nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>159</sup>: “(...) corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada.” Segundo o Ministro, quem desatende ao fim legal desatende à própria lei, sob pena de nulidade. É um vício denominado desvio de finalidade.

#### 4.4.7 Presunção de Legitimidade/Veracidade

Diante de todo o exposto, chega-se ao princípio chave do presente debate: o princípio da presunção de legitimidade/veracidade. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>160</sup>: “Se a Administração Pública se submete à lei, presume-se, até prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados com observância das normas pertinentes”. É a presunção *juris tantum*, ou seja, relativa. O efeito dessa presunção é o de inverter o ônus da prova.

Imaginar ser punido por algo no qual é dever do acusado a produção de prova, é pensar, *mutatis mutandis*, num Direito Penal arbitrário, perigoso, onde lugares para injustiças serão vastos. O problema é que aqui, no âmbito administrativo, essas injustiças também trazem efeitos nocivos para a esfera jurídica do acusado, a diferença é apenas o bem jurídico tutelado. Há aqui um prejuízo enorme para a sociedade. Então, não se apresenta legítimo a atribuição de presunção de legitimidade ao poder de sancionar, o qual se apresenta como algo que tem por objetivo a punição, ou seja, consequências prejudiciais a quem essa se dirige.

No presente contexto, faz-se relevante citar a visão de Geovane Peixoto<sup>161</sup>, entendendo haver uma “similitude entre a natureza do direito administrativo

---

<sup>159</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 106.

<sup>160</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 68.

<sup>161</sup> PEIXOTO, Geovane de Mori. **SEGURANÇA JURÍDICA E A TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS PARA CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS**. 2016. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 190-191. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21285/1/Geovane%20Peixoto%20-%20Tese%20Doutorado%20-%20UFBA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019, p. 190-191.

sancionador e o direito penal, no que diz respeito a aplicações se sanções”. O autor entende aqui que a punição é o instituto jurídico que une ambos os campos do Direito. Tal instituto seria a imposição de um castigo no exercício, pelo Estado, do seu poder de punir (*jus puniendi*). Esse castigo, contudo, deve estar em observância às garantias previstas na Constituição. Nesse sentido, Geovane Peixoto diz<sup>162</sup>:

O respeito aos direitos fundamentais e às garantias constitucionais na aplicação das sanções administrativas, portanto, é o efeito concreto e imediato decorrente da similitude desta espécie de sanção, como consequência do exercício do *jus puniendi*, como consequência do princípio do Estado Democrático de Direito, previsto no caput, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, limitadas, então, pelo próprio sistema constitucional.

Assim sendo, conclui-se, por seu grau de semelhança com o direito penal, o direito administrativo, quando no exercício do poder punitivo, também deve observância às garantias constitucionais.

Após todo o exposto até o presente o momento, considera-se que o poder punitivo deve respeitar as garantias constitucionais, devendo a fiscalização e penalização no âmbito do trânsito respeitar o contraditório e, até mesmo, a presunção da inocência. Passa-se a debater no capítulo seguinte se o atributo da presunção de legitimidade viola o nosso ordenamento jurídico, fazendo uma análise sistemática, em observância aos princípios citados no presente capítulo e aos princípios gerais do Direito.

---

<sup>162</sup> PEIXOTO, Geovane de Mori. **SEGURANÇA JURÍDICA E A TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS PARA CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS**. 2016. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 190-191. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21285/1/Geovane%20Peixoto%20-%20Tese%20Doutorado%20-%20UFBA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019, p. 196.

## 5 A (I)LEGALIDADE DO GOZO DE PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS AGENTES DE TRÂNSITO

A presunção de legitimidade consiste num atributo do ato administrativo, como visto anteriormente no presente artigo. Tal presunção que irá conferir o crédito necessário para que as penalidades impostas pelos agentes de trânsito sejam consideradas verdadeiras, até que se prove o contrário (presunção *juris tantum*).

A crítica aqui gira em torno das consequências e impactos negativos que incidirão sobre a esfera jurídica dos administrados, dando foco às hipóteses em que a imposição de penalidades incida sobre hipóteses em que o cidadão é inocente.

### 5.1 A IMPOSIÇÃO DE MULTAS COM FIM ARRECADATÓRIO

Nos termos do art. 6º, I do Código de Trânsito Brasileiro<sup>163</sup>, é tido como objetivo básico do Sistema Nacional de Trânsito, dentre outros, a educação para o trânsito, bem como a fiscalização do seu cumprimento. Assim sendo, a arrecadação decorrente da imposição de penalidade é consequência, e não finalidade.

Deve-se observar a atuação não só dos agentes de trânsito, como também do próprio legislador, verificando se o que está se objetivando é uma melhoria na segurança e educação para o trânsito ou se a finalidade seria a arrecadação. Para exemplificar o que se discute aqui, houve alteração na legislação, promovendo a multa de conduzir utilizando-se do telefone celular, de média para grave, extirpando o direito à conversão em advertência para infrações leves e média.

Com a alteração supracitada, restaram poucas infrações que se inserem no rol das infrações leves e médias, passíveis de conversão em advertência. Cabe elucidar aqui, que a advertência é uma penalidade por escrito, na qual o condutor está desobrigado de pagar uma multa, e ainda, está livre de punição por pontos, desde que a infração seja de “natureza leve ou média, passível de ser punida com multa, não

---

<sup>163</sup> Art. 6º São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito:

I - estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento;

sendo reincidente o infrator, na mesma infração, nos últimos doze meses”, requisitos esses presentes no artigo 267 do CTB<sup>164</sup>, abaixo transcrito:

Art. 267. Poderá ser imposta a penalidade de advertência por escrito à infração de natureza leve ou média, passível de ser punida com multa, não sendo reincidente o infrator, na mesma infração, nos últimos doze meses, quando a autoridade, considerando o prontuário do infrator, entender esta providência como mais educativa.

As multas de trânsito são uma espécie de ato punitivo imposta pela administração pública, em face de um descumprimento de uma disposição legal. Com relação a espécie de ato em tela, Fernanda Marinela<sup>165</sup> ensina:

Atos punitivos são aqueles que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares e ordinatórias de bens e serviços públicos. Visam a punir ou reprimir as infrações administrativas ou o comportamento irregular dos servidores ou dos particulares, perante a Administração, podendo a atuação ser interna ou externa. Como exemplo: as multas, as interdições, embargos de obras. Dependem, em qualquer caso, de processo administrativo, com a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

A autora supracitada afirma que a prática dos atos punitivos pode representar o exercício de diferentes Poderes da Administração. A aplicação de uma multa de trânsito representa o exercício do Poder de Polícia, tendo em vista que é uma irregularidade praticada por particular. Ademais, em se tratando de uma infração funcional de um servidor, trata-se do exercício do Poder Hierárquico. O Poder Disciplinar, por seu turno, se apresenta na própria aplicação da sanção<sup>166</sup>.

No campo da discussão a respeito de qual tem sido o objetivo na atuação dos agentes fiscalizadores do trânsito, há um termo comumente utilizado, que é o da “indústria da multa”, o qual seria a Administração utilizar da aplicação de multas de trânsito como um instrumento de arrecadação, e não como forma de educação e

---

<sup>164</sup> BRASIL. **Lei nº 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF, 23 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em 05 jun. 2019.

<sup>165</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 243.

<sup>166</sup> *Ibidem*, p. 243.

fiscalização. Trata-se de um termo utilizado em certos artigos e revistas, como a seguinte<sup>167</sup>:

Uma das coisas que mais se escutam no país é a existência de uma tal indústria da multa, que funcionaria de forma a aumentar a arrecadação dos órgãos fiscalizadores com autuações. Funcionaria não, funciona.

Ainda nesse ponto, em outro conceito<sup>168</sup>:

A indústria da multa é antes de tudo uma percepção dos motoristas de que as autoridades – seja a CET ou a Prefeitura – visa mais a coletar o dinheiro de multas do que prevenir as violações de regras que geram as multas. Mais recursos e pessoal são destinados para fiscalizar e multar do que para outras funções.

Nesse sentido, cita-se uma denúncia, a respeito de uma suposta “cota diária” para os agentes de trânsito. De acordo com matéria publicada no *site* Varela Notícias<sup>169</sup>, um agente da Transalvador, que preferiu não se identificar, informou haver uma orientação verbal para que cumpra uma meta de multas diárias. O site ainda trouxe indícios estatísticos de que isso pudesse ser verdade, apresentando o crescimento abrupto da arrecadação da Transalvador, que subiu de R\$ 15.639.598,47 para R\$ 31.289.249,92, valor que mais que dobrou no primeiro semestre de 2015. A Transalvador negou a informação.

José Marcelo Martins Proença<sup>170</sup>, define receitas públicas, de forma simplificada, como o ingresso de dinheiro aos cofres públicos para o atendimento das suas finalidades. Desta forma, não se pode permitir que os gestores façam da fiscalização de trânsito uma forma de arrecadação de dinheiro, tendo em vista que sua função é educar o motorista, e não figurar como uma fonte de receita desejável.

---

<sup>167</sup> **Entre Vias A Voz da Estrada: Indústria da Multa.** Minas Gerais - BH: Patrícia Corrêa, set. 2018. Ano XIII, Nº 173, p. 05. Disponível em: <[http://www.revistaentrevias.com.br/upload\\_arquivos/revistas/64/EntreVias\\_ED173.pdf](http://www.revistaentrevias.com.br/upload_arquivos/revistas/64/EntreVias_ED173.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>168</sup> FONSECA, Joel Pinheiro da. **Existe uma indústria da multa?** 2016. Elaborado por Joel Pinheiro da Fonseca, economista pelo INSPER, ensaísta e mestre em filosofia pela USP. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/joel-pinheiro-da-fonseca/existe-uma-industria-da-multa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

<sup>169</sup> CUNHA, Breno. **Denúncia: Transalvador estaria exigindo meta de multas de trânsito para agentes aplicarem:** Em nota, órgão negou a informação. 2016. Disponível em: <<http://varelanoticias.com.br/agente-da-transalvador-denuncia-cota-de-multas-diarias-para-funcionarios/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>170</sup> PROENÇA, José Marcelo Martins. **Curso de Direito Administrativo Econômico.** V. 2. 1ª ed. Malheiros Editores, 2006, p. 516.

Diante do exposto, compreende-se que a aplicação de multas deve ser pautada apenas como uma forma de punir um infrator, além de reeducá-lo. Considera-se aqui que, caso venha a ser utilizada para fim arrecadatório, restará configurada uma conduta ilegítima, com desvio de poder.

No tópico seguinte se discutirá a observância ao princípio do contraditório frente aos atos dos agentes de trânsito no que diz respeito à fiscalização e aplicação de penalidades. Como uma forma de evitar a materialização da multa com fim de arrecadação, deve-se respeitar as garantias constitucionais, retirando do administrado o ônus da prova, dando-lhe oportunidade para o exercício do seu contraditório.

## 5.2 OS ATOS DOS AGENTES DE TRÂNSITO FRENTE AO CONTRADITÓRIO

A presunção de legitimidade, no que se refere ao crédito dado aos agentes de trânsito, sendo este fundamento suficiente para aplicação de multas, contraria princípios básicos do nosso ordenamento jurídico. Ao passado que não se faz necessária a produção de provas por parte de quem acusa, haverá prejuízo ao contraditório, a ampla defesa, ao devido processo legal, a segurança jurídica.

A fiscalização do trânsito, quando não é feita por meio de radares, é feita por seres humanos, e os humanos não são perfeitos, cada um possui sua personalidade, criação, caráter e variação de humor, a depender do dia, e até uma forma diferente de compreender e interpretar a legislação. Então, por que confiar na palavra de um ser humano, o bastante para punir um cidadão, sem a presença de nenhum tipo de prova? Para essa pergunta tem-se uma resposta: Porque aqui a arrecadação da Administração Pública foi posta como prioridade, em detrimento às garantias constitucionais e princípios que regem a nossa sociedade.

A inversão do ônus da prova é o fator basilar, que provocou todos esses problemas, trazendo-nos a esse debate. Como provar que você não fez algo? Mister se pensar alguns exemplos possíveis na prática. Imagine-se que um cidadão, com o carro parado, estacionado no acostamento, é advertido por um agente de trânsito, e dias depois recebe uma notificação de infração, com o valor de R\$ 293,47. Como provar que ele estava com o veículo estacionado no acostamento, e que o agente de trânsito está cometendo uma irregularidade, se não há câmera para facilitar? Se o

agente de trânsito é dotado fé pública, e seus atos gozam da presunção de legitimidade, o correto é permitir que uma injustiça ocorra?

Nesse sentido, é importante salientar que o fato do administrado pagar a multa aplicada não obsta que recorra judicialmente a respeito da existência do débito. É o entendimento sumulado do STJ<sup>171</sup>:

Súmula 434 STJ: O pagamento da multa por infração de trânsito não inibe a discussão judicial do débito.

Portanto, caso venha a sofrer uma penalidade, o administrado poderá pagá-la sem que isso implique em renúncia ao direito de discutir judicialmente aquele débito.

Quando a prova é impossível de ser produzida, a exemplo da prova de fato negativo, como no caso em questão, tem-se a chamada pela doutrina de “prova diabólica”<sup>172</sup>. Há aqui, a presença de duas teorias em relação ao ônus da prova: A teoria estática e a teoria da distribuição dinâmica. Para a teoria estática, o ônus da prova é de quem alega, porém isso não resolve certos casos, como por exemplo quando uma pessoa entra com uma ação contra a Administração Pública, na qual somente essa possui as informações necessárias para a produção de provas. Então segue-se para a teoria da distribuição dinâmica, na qual o ônus da prova é distribuído para quem puder suportá-lo<sup>173</sup>.

Uma fotografia basta para provar uma irregularidade. Mas para provar a sua inexistência, a situação é muito mais complicada. Então é mais fácil para o agente de trânsito provar que o condutor está errado, do que o condutor provar que está certo.

### 5.3 RECURSOS DE MULTAS E SUAS RESPOSTAS SEM FUNDAMENTO

A Fé pública é fundamento suficiente para sustentar uma resposta de recurso. Desta forma, a única maneira de ter seu recurso provido é através da elaboração de

---

<sup>171</sup>STJ. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>172</sup> REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES. **O que é a prova diabólica?** 2008. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/61485/o-que-e-a-prova-diabolica>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

<sup>173</sup> PENTEADO, Breno Paiva. **A problemática do ônus da prova de fato negativo**: Problema do ônus de provar fato negativo ainda está longe de uma solução jurisprudencial unívoca, 2014. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI207422,31047-A+problematica+do+onus+da+prova+de+fato+negativo.%202014>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

uma produção de provas exauriente, o que é absolutamente impossível em grande parte dos casos.

O Princípio do Contraditório é princípio constitucional expressamente consagrado no art. 5º, inciso LV da Constituição Federal Brasileira<sup>174</sup>, podendo ser encontrado com a seguinte redação: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”. Dessa forma, fica clara a garantia do direito do cidadão de prestar manifestação a qualquer ato que vá de encontro a seu direito, requerendo a produção de provas e provocando sua tramitação. Cumpre ressaltar que as provas e suas alegações por parte do administrado devem influenciar na decisão do julgador e, nesse sentido, ensina Fernanda Marinela<sup>175</sup>:

Para ser dada plenitude e efetividade a esse princípio, não basta apenas intimar a parte para manifestar-se, ouvi-la e permitir a produção e alegação de provas, mas sim, deixar que a mesma influa no convencimento do julgador.

Seguindo esse entendimento, Liliane Coelho da Silva<sup>176</sup> nos remete a uma importante decisão advinda do judiciário. A autora aborda em seu artigo justamente do conflito entre direitos fundamentais processuais frente a aplicação de multas por guardas de trânsito. Trata-se de uma decisão na qual o juiz Renato Luís Dresch, da 4ª Vara da Fazenda Pública de Belo Horizonte, defendeu que a palavra do agente de trânsito por si só não é o suficiente para validar a aplicação da infração de trânsito.

Relativo a tendências jurisprudenciais e doutrinárias, “entende-se inerente à garantia da ampla defesa, o direito ao duplo grau de julgamento na esfera administrativa<sup>177</sup>”. O duplo grau de jurisdição diz respeito à possibilidade de ser feita uma reanálise da decisão dada em primeira instância, e no âmbito administrativo, é o princípio que possibilitará, então, a reanálise dos atos praticados pela Administração

---

<sup>174</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 jun. 2019.

<sup>175</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2007, p. 48.

<sup>176</sup> SILVA, Liliane Coelho da. **Supremacia do Estado x supremacia do interesse público e o conflito com os direitos fundamentais processuais na aplicação de multas de trânsito por guarda**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22732>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

<sup>177</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 1165.

Pública, provocado pelo particular, para que assim, não sejam perpetuadas injustiças ou decisões ilegais<sup>178</sup>.

Apesar de ser assegurado tanto o princípio do contraditório e ampla defesa e o do duplo grau de jurisdição em tal tramitação, esta, em muitas vezes é feita de forma a ferir o Princípio da Segurança Jurídica, um dos pilares do ordenamento jurídico, e, no que se refere ao direito administrativo, é considerado como condutor da administração pública, já que tais decisões apresentam em seu texto uma fundamentação evasiva ou inadequada, baseada somente na presunção de veracidade dos agentes administrativos, demonstrando a falta de comprometimento na resolução de tais demandas, gerando prejuízos que atingem a esfera jurídica dos administrados.

#### 5.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Não há uma jurisprudência contundente no sentido de ir contra o instituto da presunção de legitimidade atribuída aos agentes de trânsito, haja vista ser decorrente previsão legal. Então, o que prevalece é o entendimento pelo não afastamento do pressuposto da fé pública dos agentes de trânsito quando no exercício de sua função de fiscalização, conforme o Recurso Inominado a seguir<sup>179</sup>:

RECURSOS INOMINADOS. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. AUTOS DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. DESENTENDIMENTO COM AGENTE DE TRÂNSITO. FÉ PÚBLICA. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. CONJUNTO PROBATÓRIO INSUFICIENTE PARA DESCONSTITUIR OS AUTOS DE INFRAÇÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA REFORMADA. RECURSO INOMINADO DO AUTOR DESPROVIDO. RECURSO INOMINADO DO MUNICÍPIO PROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível Nº 71007220379, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Thais Coutinho de Oliveira, Julgado em 22/02/2018).  
(TJ-RS - Recurso Cível: 71007220379 RS, Relator: Thais Coutinho de Oliveira,

---

<sup>178</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 81.

<sup>179</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça. Recurso Inominado nº 71007220379. Recorrente: Fabricio Correa da Rosa. Recorrido: Município da Passo Fundo. Relatora: Thais Coutinho de Oliveira. Porto Alegre, RS, 22 de fevereiro de 2018. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul TJ-RS – Recurso Cível: 71007220379**. Diário da Justiça. Porto Alegre, 27 fev. 2018. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/549943598/recurso-civel-71007220379-rs?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

Verifica-se no caso em tela um exemplo em que o administrado se vê diante de um possível desvio de conduta por parte do agente de trânsito e recorre ao judiciário. Contudo, prevaleceu a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo. No relatório do recurso supracitado, observa-se que o Município alegou que o autor do recurso não se desincumbiu de provar o não cometimento das infrações questionadas. É exatamente neste ponto que reside o grave problema do tema: a prova diabólica.

É extremamente difícil provar o fato negativo. Por outro lado, diante da existência de tecnologias que poderiam auxiliar o agente de trânsito em seu trabalho, torna-se muito mais fácil que este se incumba do ônus da prova.

Isto posto, nota-se a importância de uma construção teórica que vise criticar o sistema atualmente posto, a fim de mobilizar visando uma alteração legislativa que fizesse uma adequação do modo como operam os agentes de trânsito com os princípios que regem o Direito. Então, um tribunal ir de encontro à uma aplicação de penalidade de trânsito, por considerar ilegal a presunção de legitimidade e veracidade dos atos dos Agentes de trânsito, seria uma decisão *contra legem*, ou seja, contrária a lei. Desta forma, a mudança deve começar no âmbito legislativo, para então partirmos para a vinculação da Administração Pública e da possibilidade de jurídica de exigência perante o Poder Judiciário.

Apesar da dificuldade em encontrar uma jurisprudência que reforce a tese aqui defendida, pode-se citar a decisão da Décima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro<sup>180</sup>, que afastou a presunção relativa, alegando haver contradição nos autos lavrados, conforme ementa abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA DE TRÂNSITO. MOTORISTA AUTUADO POR "DIRIGIR SOB A INFLUÊNCIA DE ÁLCOOL". AUTO DE INFRAÇÃO CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE AFERIÇÃO DA

---

<sup>180</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 0095241-03.2017.8.19.0001. Apelante: José Luiz Fernandes do Carmo. Apelado: Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro DETRAN RJ. Relator: Desembargador Jose Carlos Paes. Rio de Janeiro, RJ, 21 de fevereiro de 2019. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ - Apelação: APL 0095241-03.2017.8.19.0001 Rio de Janeiro Capital 15 Vara Faz Publica**. Rio de Janeiro, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/583539370/apelacao-apl-952410320178190001-rio-de-janeiro-capital-15-vara-faz-publica?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

EXISTÊNCIA DE SINAIS EXTERNOS DE EMBRIAGUEZ. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO 206/2006 DO CONTRAN, PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AFASTADA. INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA. 1. A parte autora foi autuada no ano de 2012 em uma operação da “lei seca” por, alegadamente, estar conduzindo veículo automotor sob a influência de bebida alcoólica. 2. Os fatos ocorreram antes da vigência da Lei nº 12.760/2012 que modificou dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro, vigorando, a época a redação das normas do CTB conferida pela Lei nº 11.705/2008. 3. No caso concreto, constata-se que o Auto de Infração de Trânsito e o de Notificação de Autuação estão capitulados como “Dirigir sob a influência de álcool”. 4. Ocorre que a autoridade de trânsito lavrou os autos com informações conflitantes sobre a realização (ou não) do teste de etilômetro. Ora, aponta que foi realizado o teste de alcoolemia através de equipamento com medição de 0.24 mg/l, e, logo em seguida, registra que o motorista “recusou-se ao teste do etilômetro”. 5. Descartando a realização do teste do etilômetro por dedução lógica da incompatibilidade das ações registradas pelo agente de trânsito, chega-se à vertente de que não houve a produção de outras provas legalmente previstas e admitidas na hipótese em que o condutor se recusa a submeter-se ao teste do bafômetro. 6. E isso, porque nenhuma testemunha atestou a existência de sinais externos de embriaguez do motorista no ato de lavratura do auto de infração e, da mesma forma, não foi produzida prova técnica ou documental por parte da Administração, em conformidade com as normas da Resolução 206/2006 do CONTRAN, vigente na época dos fatos. 7. Com efeito, **em que pese a presunção de veracidade dos atos administrativos perpetrados pelos agentes públicos, tal não é absoluta, e, in casu, deve ser afastada diante da irregularidade do procedimento de atuação, devendo ser declarado nulo o Auto de Infração e os efeitos dele decorrentes.** (...) (grifo nosso)

(TJ-RJ – APL: APL 0095241-03.2017.8.19.0001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 15 VARA FAZ PUBLICA, Relator: JOSÉ CARLOS PAES, Data de Julgamento: 21/02/2018, DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/02/2018).

Decidiu-se na apelação aludida que nenhuma testemunha atestou a existência de sinais externos de embriaguez, nem foi produzida prova técnica ou documental por parte da Administração, por isso devendo ser declarado nulo o Auto de Infração e os efeitos dele decorrentes.

Pode-se encontrar ainda decisões que reconhecem a insubsistência do auto de infração, entendendo haver dúvidas sobre o cometimento da infração, e ainda visando cautela nas condutas dos agentes de trânsito<sup>181</sup>. É o que se verifica a seguir:

ADMINISTRATIVO. ANULATÓRIA DE AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. POLÍCIA RODoviÁRIA FEDERAL. AUTUAÇÃO FEITA POR AGENTE DE TRÂNSITO. ART. 280, § 3º, CTB. AUSÊNCIA DE JUNTADA

---

<sup>181</sup> BRASIL. TRF-3. Apelação Cível nº 00027913620134036120. Apelante: União Federal. Apelada: Claudia Maria Marchioni, Luiz Henrique Marchioni e Outro. Relator: Desembargador Federal Antonio Cedenho. Araraquara, SP, 02 de agosto de 2017. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região TRF-3 - Apelação Cível: AC 00027913620134036120 Sp.** Araraquara, 09 ago. 2017. Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498883998/apelacao-civel-ac-27913620134036120-sp?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

DO AUTO DE INFRAÇÃO ORIGINAL. PROVA DOCUMENTAL TRAZIDA PELA AUTORA SUFICIENTE. PRESUNÇÃO RELATIVA DA VERACIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS INSUBSISTÊNCIA DO AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO.

1 - Na hipótese dos autos, a autora busca anular o auto de infração lavrado por agente da Polícia Rodoviária Federal que culminou na aplicação de multa no valor de R\$ 459,70, por suposta infração de trânsito (transitar com o veículo em acostamento), bem assim obter o ressarcimento do valor pago a título de tal multa acrescido das despesas gastas com a impugnação na via administrativa. 2 - Da análise dos autos, verifica-se que no dia e horário em que foi lavrado o auto de infração impugnado a autora havia embarcado em um ônibus saído de Taquaritinga com destino a Campinas. Com efeito, trata-se de prova documental robusta que afasta a hipótese de ser ela a condutora do veículo no momento em que praticada a infração de trânsito em comento, sobretudo porque conta com sua assinatura e identificação comprovada. 3 - De outra feita, a comprovação definitiva quanto ao veículo de sua propriedade estar ou não no local em que foi apurada a referida infração demanda identificação precisa, a qual só pode ser feita por meio de equipamento eletrônico (câmeras de filmagem ou fotografia) ou por descrição do agente de trânsito responsável pela autuação, caso esta seja feita em flagrante, ou, em não sendo possível, atendidos os requisitos do § 3º do art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro. 4 - Verifica-se, assim, que o agente de trânsito responsável pela lavratura do auto de infração em apreço deveria, com base no § 3º do dispositivo retro citado, descrever o veículo autuado por meio de informações relativas não só à sua placa como também à sua marca e espécie, justamente para o fim de se evitar imprecisões que pudessem levar a erro na conduta adotada pela autoridade administrativa. 5 - Ressalte-se que em sua contestação, a ré alega: "A comprovação deste tipo de infração se dá pelas características do veículo anotadas pelo agente autuador, que é funcionário público, com fé pública em relação a seus atos e declarações" (destaquei). Vale dizer, somente com a apresentação do auto de infração original lavrado pelo agente de trânsito, com a descrição das características do veículo autuado, é que se poderia estabelecer a presunção de veracidade do ato administrativo em questão, a qual, esclareça-se, é relativa, podendo ser ilidida pelo conjunto probatório trazido aos autos. 6 - Logo, como bem observado pelo M.M. Juízo a quo, do cotejo entre a presunção de veracidade do ato administrativo e a prova documental juntada aos autos, conclui-se pela dúvida fundada quanto à existência da infração em apreço, suficiente para caracterizar a insubsistência do auto de infração lavrado e a restituição à autora do valor pago a título de multa, acrescido dos valores pagos a título de despesas postais. 7 - Precedentes. 8 - Recurso improvido.

(TRF-3 - AC: 00027913620134036120 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANTONIO CEDENHO, Data de Julgamento: 02/08/2017, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:09/08/2017)

No processo aludido, a União apelou após a anulação de um auto de infração lavrado pela Polícia Rodoviária Federal. Decidiu-se que, diante de "dúvida fundada quanto à existência da infração em apreço", reconheceu a insubsistência do auto de infração lavrado e a restituição à autora do valor pago a título de multa e despesas postais. Afirmou o Desembargador Federal, Antônio Cedenho, que deveria ter descrito o veículo autuado, trazendo informações além da sua placa, como sua marca e

espécie, a fim de “evitar imprecisões que pudessem levar a erro na conduta adotada pela autoridade administrativa. Afastou-se a presunção de veracidade, negando provimento à apelação interposta pela União.

Outro posicionamento extremamente importante, e que se coaduna com o que se entende aqui, foi o julgamento da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da Quarta Região<sup>182</sup>:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ANTT. AUTO DE INFRAÇÃO. ATOS ADMINISTRATIVOS. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE E FÉ PÚBLICA AFASTADOS. AUSÊNCIA DE PROVA DO COMETIDAMENTO DA INFRAÇÃO. DESCONSTITUIÇÃO DA MULTA. Por mais que exista a presunção de legitimidade do que consta no auto de infração, deve haver um mínimo de substrato fático que lhe fundamente. Não é possível decidir a questão a partir da mera presunção de legitimidade dos atos administrativos, na ausência de qualquer prova material de que o autor teria se evadido da fiscalização de pesagem, providência que incumbia a ANTT.

(TRF-4 - AC: 50068238820174047200 SC 5006823-88.2017.4.04.7200, Relator: VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, Data de Julgamento: 20/06/2018, QUARTA TURMA)

Aqui observa-se o entendimento do TRF-4 de que, deve haver um mínimo substrato fático que fundamente a presunção de veracidade. Entendeu no julgamento da Apelação Cível que a presunção de legitimidade não é o suficiente para sustentar um Auto de Infração, desconstituindo a multa, por conseguinte. O julgamento foi unânime para julgar improcedente a Apelação, entendendo ser correta a decisão que iniciou o pleito inicial, no sentido de afastar a presunção de veracidade.

## 5.5 POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A PRODUÇÃO DE PROVAS

Tendo em vista o avanço tecnológico nos últimos anos, e o fácil acesso a aparelhos eletrônicos de baixo custo, como certas câmeras fotográficas, seria razoável exigir que cada vez que fosse aplicada uma penalidade o agente deva

---

<sup>182</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 50068238820174047200. Apelante: Agência Nacional De Transportes Terrestres - ANTT. Apelado: Laudir Schmitt. Relator: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, RS, 20 de junho de 2018. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 - Apelação Cível: AC 50068238820174047200 SC 5006823-88.2017.4.04.7200.** Porto Alegre, 22 jun. 2018. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/593047793/apelacao-civel-ac-50068238820174047200-sc-5006823-8820174047200?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

produzir o mínimo de prova possível para uma justa punição, afastando a possibilidade de imposições de multas arbitrárias e equivocadas.

Tem-se instalado câmeras de trânsito nas cidades, que inclusive podem flagrar um cometimento de infração e ensejar na aplicação de multas. Isto conduz à segurança jurídica e ao caminho da justiça, no sentido de aplicar multas sustentadas por provas. É esse tipo de avanço que se pleiteia no presente artigo.

Seria interessante que cada agente de trânsito portasse consigo uma câmera fotográfica fornecida pelos órgãos fiscalizadores de trânsito, a qual serviria como seu instrumento de trabalho e suficiente meio de produção de provas. Essa não é uma realidade distante ou utópica, inclusive os agentes da Transalvador estão passando por um processo de mudanças no seu modo de fiscalizar, utilizando *body cams* – câmeras acopladas ao corpo – para que se facilite a comprovação de infrações<sup>183</sup>.

Acreditando que a tecnologia trará soluções para o presente problema, faz-se relevante trazer a seguinte abordagem<sup>184</sup>:

Em um futuro próximo, com chips nos automóveis, será possível ter fiscalização em 100% dos casos. Guiar na cidade se tornará uma experiência muito mais estressante – pois qualquer pequena imperfeição acarreta uma punição pesada. Mas será também o momento para reformar o sistema, e ter uma legislação que consiga incorporar o bom senso – seja na conduta dos agentes de fiscalização (que hoje em dia são encorajados a não exercer bom senso, mas apenas a aplicar a sanção), seja no refinamento das regras para reduzir os custos desnecessários. Até lá, o investimento na fiscalização não-sinalizada terá sempre o caráter de uma verdadeira indústria da multa.

O que se busca, através disso, é evitar que, a mera lavratura de ato proveniente de um agente seja o único meio de prova presente naquele processo, e suficiente para impor sanções. Portanto, não sendo o poder punitivo lastreado por um conteúdo probatório mínimo, há uma violação de ordem constitucional, em atenção ao contraditório e ampla defesa. Assim sendo, defende-aqui pela nulidade de atos administrativos lavrados sem lastro probatório.

---

<sup>183</sup> DA REDAÇÃO (Salvador). **Agentes da Transalvador passarão a usar câmeras presas ao corpo:** Funcionamento das "body cams" será explicado nesta quinta (14). 2019. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/agentes-da-transalvador-passarao-a-usar-cameras-presas-ao-corpo/>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

<sup>184</sup> FONSECA, Joel Pinheiro da. **Existe uma indústria da multa?** 2016. Elaborado por Joel Pinheiro da Fonseca, economista pelo INSPER, ensaísta e mestre em filosofia pela USP. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/joel-pinheiro-da-fonseca/existe-uma-industria-da-multa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

## 5.6 NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO LAVRADO

Tendo em vista as violações principiológicas presentes numa aplicação de penalidades, sustentada pelos próprios atributos dos atos administrativos, os quais vinculam os administrados, devem esses restarem configurados nulos, a medida em que não observar o ordenamento jurídico, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública e fazendo uma análise sistemática do ordenamento pátrio.

O autor Marçal Justen Filho<sup>185</sup> trata da invalidade do ato administrativo, sendo um resultado da desconformidade do ato administrativo concretamente praticado com valores jurídicos fundamentais, os quais são protegidos pelo ordenamento jurídico.

Nesta circunstância, faz-se mister ressaltar que a Administração Pública poderá anular seus próprios atos, conforme dispõe a súmula 473 do Supremo Tribunal Federal<sup>186</sup>:

Súmula 473, STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No mesmo sentido, preceitua a súmula 346, também do Supremo Tribunal Federal<sup>187</sup>:

Súmula 346, STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Destarte, ante o reconhecimento da possibilidade dos atos administrativos serem eivados de vícios, inevitavelmente conduzirá ao questionamento acerca da presunção de veracidade dos seus atos. Posto isto, a presunção de veracidade, no âmbito da fiscalização de trânsito, acaba por se tornar uma forma de facilitar a

---

<sup>185</sup> FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 416.

<sup>186</sup> BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

<sup>187</sup> BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

fiscalização por parte da Administração em detrimento dos direitos e garantias dos cidadãos, e não uma probabilidade de veracidade.

Guardadas as devidas proporções, assim como no âmbito penal, deveria a tese defensiva ser apreciada, ainda que não mereça acolhimento, evitando cerceamento de defesa e de garantias ao cidadão. Não sendo apreciada, defende-se no presente artigo a nulidade da aplicação da penalidade, assim como seria anulada a sentença no âmbito penal.

Da mesma forma que se observa o contraditório e ampla defesa no processo penal, deve-se respeitar no âmbito administrativo, como questiona Leandro Sarai<sup>188</sup>:

Aliás, por que no processo penal a acusação deve provar a culpa do acusado? Irão dizer que lá é diferente? Que a liberdade vale mais e por isso exigem mais cautela? Pelo que se sabe, a exigência do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da prova lícita estão todos no mesmo artigo da Constituição Federal e não têm seu âmbito de aplicação restrito ao processo penal.

Além do âmbito penal, pode-se fazer uma relação com o âmbito cível. Ocorre que, no âmbito administrativo o ato produzido unilateralmente pela Administração vincula e gera efeitos vinculantes para terceiros, enquanto que no cível apenas se presume legítimo relativamente a quem o produziu<sup>189</sup>.

Isto posto, deve-se ter em mente que os direitos e garantias individuais devem ser protegidos em todas as searas do direito, não devendo ser feito qualquer juízo de valor sobre qual pode ou não ser relativizada. Além disso, a Constituição Federal não restringe sua aplicação para essa ou aquela matéria.

Vale ressaltar que não se nega aqui a importância da fé pública para que o estado venha a exercer suas funções, o qual se figura como um instituto extremamente importante, como bem ressalta Marçal Justen Filho<sup>190</sup>:

Não seria possível ao Estado cumprir suas funções administrativas se lhe fosse reservada situação jurídica idêntica àquela dos particulares. Se não

---

<sup>188</sup> SARAI, Leandro. **Os limites da presunção de fé pública das autuações de trânsito**. 2016. Desenvolvido por Leandro Sarai, Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado Público. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#\\_edn5](https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#_edn5)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

<sup>189</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 395.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 395.

houvesse a presunção de legitimidade do ato administrativo, o Estado teria de recorrer ao Poder Judiciário para obter provimento jurisdicional comprovando a legitimidade de seus atos, e somente assim poderia vincular os terceiros.

O que pretende se defender na presente tese é a compatibilização entre a atividade fiscalizatória dos agentes de trânsito com os direitos e garantias dos administrados. Não se considera nesse entendimento que o dever de fiscalização da Administração Pública deve preponderar diante das garantias processuais dos cidadãos.

O que ocorre *in casu* é que, não está se tratando da utilização do pressuposto da fé pública para um mero desempenho de uma função estatal comum, e sim na imputação do cometimento de um ato ilícito a alguém, devendo essa pessoa responder e sofrer as consequências jurídicas dele decorrentes, e a partir do momento que um indivíduo é penalizado por algo que não cometeu, restará presente uma injustiça, a qual deve ser papel da Administração Pública combatê-la.

## 6 CONCLUSÃO

Feita essa análise, conclui-se que a atribuição de presunção de veracidade aos agente de trânsito pode gerar a aplicação de penalidades injustas. Tal presunção faz com que seja dispensável a produção de provas, sendo tão somente a palavra do agente de trânsito suficiente para sustentar a imposição de penalidades.

Se por outro lado, os agentes da Administração Pública possuem facilidade em acusar a respeito do cometimento de uma infração, o administrado, por sua vez, possui todas as dificuldades para a defesa de um fato negativo. A redistribuição do ônus da prova é dispensada frente a sedenta arrecadação proveniente de multas. Nesse sentido é que se faz tão importante a presença de provas que tornem o processo de aplicação de multas o mais exauriente possível.

A aplicação de penalidades pode gerar efeitos mínimos na vida de um cidadão, como também poderá gerar efeitos totalmente nocivos. O acúmulo de sanções injustas pode acarretar na suspensão do direito de dirigir do condutor. Além disso, com os exagerados valores das multas, a parte mais carente da população que necessita de um veículo terá muita dificuldade de arcar com tais custos.

Os próprios atributos dos atos administrativos permitem a ocorrência de tais injustiças, seja a presunção de legitimidade e veracidade, seja o da imperatividade. Deve-se, portanto, buscar atingir tais atributos visando uma alteração legislativa que seja mais garantista para o cidadão do que em favor da Administração como ocorre atualmente.

Deve-se atentar, ainda, que, embora a segurança do cidadão no trânsito seja o argumento sempre utilizado pela Administração para a majoração de multas e alterações legislativas prejudiciais aos administrados, não se verifica um interesse em reformar estradas esburacadas e em melhorar a estrutura de rodovias, que de fato a precariedade gera muitos acidentes. Percebe-se ao longo das estradas que conectam municípios e estados diversas pistas perigosas, que poderiam ter mais vias duplicadas, evitando ultrapassagem perigosa, além de buracos que podem furar o pneu, ou obrigando o motorista a realizar manobras arriscadas para desviar destes.

Tendo em vista que as injustiças apontadas no presente artigo sejam sustentadas pela legislação e pelos atos administrativos, é importante que haja uma construção teórica que critique e conduza o pensamento às alterações legislativas que acarretariam o melhoramento do atual sistema de fiscalização e imposição de sanções no âmbito do trânsito. Trazer as garantias presentes no direito penal, tendo em vista que neste também há a presença do Estado impondo penalidades no exercício de sua soberania, e guardada as devidas proporções, seria um grande avanço. Importante começar com a necessidade de produção de provas por parte de quem acusa. Em seguida fornecendo um instrumento de trabalho, qual seja câmeras fotográficas para os agentes de trânsito, para que afaste a necessidade de que o mero ato lavrado seja suficiente para a imposição de multas.

Os princípios que regem a Administração devem preponderar perante à necessidade sedenta do Estado capitar recursos. Tal necessidade pode estar intimamente ligada com o atual sistema que se tem implantado no Brasil hoje, o qual há a presença de um Estado grande, mórbido e ineficiente.

Isto posto, observa-se que, por haver uma legislação que sustente tais injustiças, fica claro que as críticas do ponto de vista teórico devem estar voltadas a mudanças nas leis, no atual sistema, mudanças essas que devem vincular a Administração pública, obrigando a se adequar, aproximando-se do justo e legítimo, prevalecendo de fato o interesse público em detrimento do interesse da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito administrativo esquematizado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 2 jun. 1992. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 9 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745cons.htm)>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília, DF, 23 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm)>. Acesso em 15 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. TRF-3. Apelação Cível nº 00027913620134036120. Apelante: União Federal. Apelada: Claudia Maria Marchioni, Luiz Henrique Marchioni e Outro. Relator: Desembargador Federal Antonio Cedenho. Araraquara, SP, 02 de agosto de 2017. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região TRF-3 - Apelação Cível: AC 00027913620134036120 Sp**. Araraquara, 09 ago. 2017. Disponível em: <<https://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/498883998/apelacao-civel-ac-27913620134036120-sp?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 0095241-03.2017.8.19.0001. Apelante: José Luiz Fernandes do Carmo. Apelado: Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro DETRAN RJ. Relator: Desembargador Jose Carlos Paes. Rio de Janeiro, RJ, 21 de fevereiro de 2019. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ - Apelação: APL 0095241-03.2017.8.19.0001 Rio de Janeiro Capital 15 Vara Faz Publica**. Rio de Janeiro, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/583539370/apelacao-apl-952410320178190001-rio-de-janeiro-capital-15-vara-faz-publica?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça. Recurso Inominado nº 71007220379. Recorrente: Fabricio Correa da Rosa. Recorrido: Município da Passo Fundo. Relatora: Thais Coutinho de Oliveira. Porto Alegre, RS, 22 de fevereiro de 2018. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul TJ-RS – Recurso Cível: 71007220379**. Diário da Justiça. Porto Alegre, 27 fev. 2018. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/549943598/recurso-civel-71007220379-rs?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Apelação Cível nº 50068238820174047200. Apelante: Agência Nacional De Transportes Terrestres - ANTT. Apelado: Laudir Schmitt. Relator: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, RS, 20 de junho de 2018. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 - Apelação Cível: AC 50068238820174047200 SC 5006823-88.2017.4.04.7200**. Porto Alegre, 22 jun. 2018. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/593047793/apelacao-civel-ac-50068238820174047200-sc-5006823-8820174047200?ref=serp>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

BRASILIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

CUNHA, Breno. **Denúncia: Transalvador estaria exigindo meta de multas de trânsito para agentes aplicarem**: Em nota, órgão negou a informação. 2016. Disponível em: <<http://varelanoticias.com.br/agente-da-transalvador-denuncia-cota-de-multas-diarias-para-funcionarios/>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

DA REDAÇÃO (Salvador). **Agentes da Transalvador passarão a usar câmeras presas ao corpo**: Funcionamento das "body cams" será explicado nesta quinta (14).

2019. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/agentes-da-transalvador-passarao-a-usar-cameras-presas-ao-corpo/>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil. V. III**. 2<sup>a</sup> Ed. Revisada e Atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

**Entre Vias A Voz da Estrada: Indústria da Multa**. Minas Gerais - BH: Patrícia Corrêa, set. 2018. Ano XIII, Nº 173, p. 05. Disponível em: <[http://www.revistaentrevias.com.br/upload\\_arquivos/revistas/64/EntreVias\\_ED173.pdf](http://www.revistaentrevias.com.br/upload_arquivos/revistas/64/EntreVias_ED173.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 32<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FONSECA, Joel Pinheiro da. **Existe uma indústria da multa?** 2016. Elaborado por Joel Pinheiro da Fonseca, economista pelo INSPER, ensaísta e mestre em filosofia pela USP. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/joel-pinheiro-da-fonseca/existe-uma-industria-da-multa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

FONSECA, Joel Pinheiro da. **Existe uma indústria da multa?** 2016. Elaborado por Joel Pinheiro da Fonseca, economista pelo INSPER, ensaísta e mestre em filosofia pela USP. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/blog/joel-pinheiro-da-fonseca/existe-uma-industria-da-multa/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

JUNIOR, Djalma Carlos Ferreira. Os agentes públicos e suas classificações. Os princípios gerais que norteiam os Agentes Públicos encontram-se positivados, implícita e explicitamente no Artigo 37 da Constituição Federal, sendo dotados de total eficácia jurídica. Trata-se das normas primárias, que regulamentam a atuação dos Agentes. 2012. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7566/Os-agentes-publicos-e-suas-classificacoes>>. Acesso em 23 out. 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MADEIRA, Jose Maria Pinheiro; ARAÚJO, Luiz Paulo Figueiredo de. **Agente Público**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45994/agente-publico>. Acesso em: 23 out. 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. Atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

MORELLI, Daniel Nobre. **Teoria Geral da Prova no Processo Civil**: Considerações sobre os principais pontos da Teoria Geral da Prova.. 2003. Elaborado por Daniel Nobre Morelli, Advogado na Cidade de São Paulo. cursando Mestrado em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie.. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1390/Teoria-Geral-da-Prova-no-Processo-Civil>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PEIXOTO, Geovane de Mori. **SEGURANÇA JURÍDICA E A TIPIFICAÇÃO DE CONDUTAS PARA CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS**. 2016. 292 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016, p. 190-191. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/21285/1/Geovane%20Peixoto%20-%20Tese%20Doutorado%20-%20%20UFBA.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019, p. 190-191.

PENTEADO, Breno Paiva. **A problemática do ônus da prova de fato negativo**: Problema do ônus de provar fato negativo ainda está longe de uma solução jurisprudencial unívoca, 2014. Disponível em:

<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI207422,31047-A+problemat+ica+do+onus+da+prova+de+fato+negativo.%202014>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PESTANA, Marcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PROENÇA, José Marcelo Martins. **Curso de Direito Administrativo Econômico**. V. 2. 1ª ed. Malheiros Editores, 2006, p. 516.

REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES. **O que é a prova diabólica?** 2008. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/61485/o-que-e-a-prova-diabolica>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

REDE DE ENSINO LUIZ FLÁVIO GOMES. **Quem são os agentes delegados? - Marcelo Alonso**. 2009. Disponível em: <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2141671/quem-sao-os-agentes-delegados-marcelo-alonso>. Acesso em: 23 out. 2019.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**, Parte Geral, V.1. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SARAI, Leandro. **Os limites da presunção de fé pública das autuações de trânsito**. 2016. Desenvolvido por Leandro Sarai, Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico e Especialista em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado Público. Disponível em: <[https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#\\_edn5](https://jus.com.br/artigos/47893/os-limites-da-presuncao-de-fe-publica-das-autuacoes-de-transito#_edn5)>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SILVA, Liliane Coelho da. **Supremacia do Estado x supremacia do interesse público e o conflito com os direitos fundamentais processuais na aplicação de multas de trânsito por guarda**. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22732>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

STF. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576f>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

STF. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

STJ. **Súmulas do Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

TEIXEIRA, Paula do Canto. **O Poder de Polícia de Trânsito: o uso do “bom senso” pelo agente público**. 2012. 89 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma. Disponível em: <<http://repositorio.unesc.net/>>. Acesso em: 20 out. 2019.

TOLEDO, José Teixeira de. **Curso de Direito Administrativo Econômico.** Realizações das Funções Administrativas: os Agentes Públicos, seus Atos, o Controle e a Responsabilidade do Estado em suas Diversas Perspectivas. Atos Administrativos. V. 3. São Paulo: Malheiros, 2006.