

A PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA NA APLICAÇÃO DE MULTAS DE TRÂNSITO

Hewerton da Silva Menezes¹

RESUMO: Este artigo tem como objetivo demonstrar a divergência existente entre a inversão do ônus da prova decorrente da presunção de legalidade inserida no contexto da aplicação de multas de trânsito. Para isso, explora-se a complexa relação entre esses dois elementos, considerando a unilateralidade dos atos administrativos e a falta de lastro probatório. Desta feita, aborda-se o conceito fundamental de ato administrativo, destacando suas principais características, como a imperatividade, a discricionariedade, a vinculação e a própria legalidade. Além disso, examina-se a doutrina relacionada à presunção de legalidade dos atos administrativos, enfocando a prerrogativa da administração pública de que seus atos são presumivelmente legais até prova em contrário, explorando as complexidades do binômio entre eficiência e desproporcionalidade. Nesse contexto, aborda-se o conceito de provas diabólicas que recaem sobre os cidadãos na tentativa de contestar a legalidade de atos administrativos, levando à análise da inversão do ônus da prova, em tempo que colaciona alguns julgados e analisa a teoria de distribuição dinâmica do ônus da prova.

2185

Palavras-chave: Atos administrativos. Presunção de legalidade. Inversão do ônus da prova. Multas de trânsito.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate the divergence between the reversal of the burden of proof resulting from the presumption of legality inserted in the context of the application of traffic fines. To this end, the complex relationship between these two elements is explored, considering the unilaterality of administrative acts and the lack of evidentiary support. This time, the fundamental concept of administrative act is addressed, highlighting its main characteristics, such as imperativeness, discretion, binding and legality itself. Furthermore, the doctrine related to the presumption of legality of administrative acts is examined, focusing on the public administration's prerogative that its acts are presumed legal until proven otherwise, exploring the complexities of the binomial between efficiency and disproportionality. In this context, the concept of diabolical evidence that falls on citizens in an attempt to contest the legality of administrative acts is addressed, leading to the analysis of the inversion of the burden of proof, at a time that collates some judgments and analyzes the theory of dynamic distribution of burden of proof.

Keywords: Administrative acts. Presumption of legality. Reversal of the burden of proof. Tickets.

¹Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Fametro; <https://orcid.org/0009-0001-9747-5744>.

1 INTRODUÇÃO

A aplicação de multas de trânsito é uma parte intrínseca do sistema regulatório viário, desempenhando um papel vital na manutenção da segurança e ordem nas vias públicas. Essas penalidades são um mecanismo essencial para incentivar o cumprimento das normas de trânsito e, ao mesmo tempo, responsabilizar os infratores. Desse modo, a presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova desempenham papéis fundamentais nesse processo, afetando diretamente os direitos e deveres dos cidadãos.

A presunção de legalidade atribui às multas um caráter inicial de validade, fortalecendo o poder das autoridades de trânsito na imposição de penalidades. Ela é um pilar que sustenta a eficácia das medidas de fiscalização e contribui para a manutenção da ordem viária. No entanto, a inversão do ônus da prova, que coloca o desafio de provar a inocência sobre o infrator, pode criar situações de injustiça em que os cidadãos se veem confrontados com a tarefa complexa, onerosa e demorada de contestar acusações de infrações de trânsito.

Neste contexto dinâmico, a transparência e o equilíbrio entre os interesses do Estado e dos cidadãos surgem como elementos cruciais. A contínua busca por aprimoramentos visa não apenas a eficiência, mas também a justiça, garantindo que as penalidades sejam aplicadas de forma equitativa, e que os direitos dos cidadãos sejam protegidos

2186

Este artigo busca explorar o delicado equilíbrio entre a presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova no contexto das multas de trânsito no Brasil. Serão analisadas as implicações desses elementos no sistema de trânsito, com foco na necessidade de responsabilidade por parte das autoridades de trânsito na aplicação das sanções. Além disso, serão examinados a transparência e a busca por um sistema mais justo e eficiente, equilibrando os interesses do Estado e dos cidadãos.

2 O ATO ADMINISTRATIVO

Segundo definição de Meirelles (2010), o ato administrativo é como uma declaração do Estado ou de seus agentes que produz efeitos jurídicos imediatos, com o objetivo de concretizar a vontade da administração pública. Meirelles destaca que o ato administrativo é regido, dentre outros, pelo princípio da presunção de legalidade ou veracidade. Assim segue:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Conforme Di Pietro (2009), o ato administrativo tem sua base definida em competência legalmente atribuída, que busca alcançar os fins públicos estabelecidos pela ordem jurídica. A autora ressalta que o ato administrativo deve ser praticado de acordo com os princípios constitucionais, legais e éticos que regem a administração pública.

Complementa Bandeira de Mello (2008), ao definir o ato administrativo como uma das principais formas de atuação da administração pública, tendo como característica a sua unilateralidade, a imperatividade e a produção de efeitos jurídicos. O autor também salienta que o ato administrativo deve ser pautado pelos princípios administrativos e constitucionais.

Bandeira de Mello destaca ainda, a importância dos requisitos de validade do ato administrativo, como a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto, bem como a necessidade de observar os princípios que regem a administração pública, senão veja-se:

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

Para fim, é relevante destacar que, como ressaltado por Moreira Neto (2006), o ato administrativo representa uma manifestação do poder estatal, por meio do qual impõem-se obrigações, concedem-se direitos ou facultam-se ações aos administrados.

2187

2.1 O ato administrativo e suas características

Conforme demonstrado, os atos administrativos são ações ou decisões realizadas pela administração pública no exercício de suas funções, e eles possuem diversas características distintas que os diferenciam de outros tipos de atos jurídicos. Primeiramente, de acordo com Meirelles (2010), os atos administrativos gozam da presunção de legitimidade, o que significa que são considerados válidos e conformes com a lei até que se prove o contrário, refletindo a confiança na atuação da administração.

Além disso, conforme disciplina Di Pietro (2009), os atos administrativos são imperativos, pois impõem obrigações, restrições ou direitos aos destinatários, tornando seu cumprimento compulsório, independentemente do consentimento das partes envolvidas.

Outra característica importante é a distinção entre discricionariedade e vinculação. Alguns atos administrativos são discricionários, permitindo que a administração escolha a melhor solução dentro dos limites legais, enquanto outros são vinculados, obrigando a administração a seguir normas pré-estabelecidas sem margem para escolha.

Adicionalmente, a autoexecutoriedade é uma característica relevante, especialmente em atos relacionados à polícia administrativa, permitindo que a administração execute diretamente as medidas necessárias, sem intervenção judicial. Por fim, a temporalidade dos atos administrativos varia, podendo ter efeitos imediatos, futuros ou retroativos, dependendo da natureza e conteúdo do ato.

Desse modo, os atos administrativos são ações ou manifestações de vontade praticadas pela administração pública que, conforme apontado, são caracterizados pela presunção de legitimidade, imperatividade, discricionariedade ou vinculação, autoexecutoriedade, e sua finalidade de promover o interesse público, impondo obrigações, restrições ou direitos aos destinatários, cujo cumprimento é compulsório, e podendo ser revogados ou anulados em conformidade com a lei e princípios do direito administrativo.

Finalmente, a seguir, daremos mais ênfase em duas características dos atos administrativos, sendo elas: a imperatividade e a discricionariedade ou vinculação, que merecem ser mais bem explicitadas.

2.1.1 Imperatividade

A imperatividade dos atos administrativos, de acordo com Di Pietro (2009), é uma das características essenciais dos atos administrativos. A autora destaca que os atos administrativos, por sua própria natureza, são dotados de um caráter imperativo. Isso significa que eles impõem obrigações, restrições ou direitos aos destinatários, os quais estão sujeitos ao cumprimento compulsório, independentemente do consentimento destes.

Essa característica de imperatividade reflete o poder que a administração pública possui para tomar decisões que afetam os interesses coletivos ou individuais. Os atos administrativos, portanto, têm a capacidade de criar obrigações legais e exigir o cumprimento das determinações da administração.

A imperatividade dos atos administrativos é um dos elementos que distingue claramente esses atos dos atos de natureza privada, que dependem do consentimento mútuo das partes envolvidas.

Por fim, a imperatividade é uma característica que define os atos administrativos como dotados de poder coercitivo, capazes de impor obrigações e restrições aos destinatários de forma compulsória, em conformidade com a lei e o interesse público. Essa característica é fundamental para compreender a natureza e o impacto dos atos administrativos.

2.1.2 Discricionariedade e vinculação

A discricionariedade se refere à margem de liberdade concedida à administração pública para escolher entre diferentes opções legais ao tomar decisões. Segundo Bandeira de Mello (2008), quando a lei confere à administração a faculdade de escolher a melhor maneira de agir dentro dos limites legais, estamos diante de um ato administrativo discricionário.

A discricionariedade permite que a administração avalie as circunstâncias específicas de cada caso e aplique o julgamento administrativo para tomar decisões adequadas. No entanto, essa liberdade não é ilimitada; ela está sujeita a parâmetros legais e deve ser exercida de forma razoável e proporcional aos fins públicos a serem alcançados.

Por outro lado, Bandeira de Mello também discute a vinculação como uma característica oposta à discricionariedade. Quando um ato administrativo é vinculado, a administração não possui margem de escolha ou liberdade para decidir como agir. Ela está estritamente vinculada às normas legais ou regulamentos preestabelecidos, e sua atuação deve seguir um procedimento específico e predefinido.

Isto é, os atos vinculados são aqueles em que a administração não tem margem para avaliar as circunstâncias ou aplicar seu julgamento, pois a própria lei determina a conduta a ser seguida. Portanto, a administração pública não possui discricionariedade nesses casos, sendo obrigada a agir de acordo com a norma estabelecida.

Sendo assim, para completar as três principais características dos atos administrativos, tem-se a presunção de legalidade, contudo, por se tratar de um dos cernes deste artigo, é natural que tal princípio ganhe um destaque especial, conforme se vê a seguir.

3 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE

O princípio da presunção de legitimidade e veracidade é uma característica fundamental dos atos administrativos. De acordo com Meirelles (2010), os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, o que significa que são considerados válidos e legais até que se prove o contrário.

Outrossim, refere-se a uma das características essenciais dos atos administrativos. Essa presunção implica que os atos praticados pela administração pública são considerados válidos, legais e eficazes até que se prove o contrário. Em outras palavras, presume-se que os atos administrativos são legítimos e em conformidade com a lei desde o momento em que são emitidos.

Esta presunção de legitimidade serve como uma salvaguarda para a administração pública, garantindo que seus atos tenham eficácia imediata e que os cidadãos cumpram suas determinações, a menos que possam demonstrar de forma convincente que um ato específico é ilegal ou inválido. Isso reflete o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que é uma pedra angular do Direito Administrativo.

De mesmo modo, Meirelles destaca a presunção de legitimidade como um dos pilares dos atos administrativos no contexto brasileiro. O autor enfatiza que a presunção é uma espécie de favor legal conferido aos atos da administração, que são considerados legais até prova em contrário.

Afirma Di Pietro (2009), que a presunção de legitimidade é um dos atributos que conferem eficácia aos atos administrativos. A autora enfatiza que essa presunção é um dos fatores que tornam os atos administrativos exigíveis.

Na opinião de Bandeira de Mello (2008), a presunção de legitimidade é um dos elementos que diferenciam os atos administrativos dos atos privados. O autor discute a força dessa presunção como um fator que impõe obrigações aos cidadãos.

Ademais, a lei número 9.784/199, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, também prevê tal princípio, dentre outros, em seu artigo 2º, assim redigido:

2190

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. (grifamos).

Desse modo, a presunção de legitimidade serve para proteger a estabilidade e a eficácia dos atos administrativos, ao mesmo tempo em que equilibra o poder da administração pública com os direitos dos cidadãos. No entanto, essa presunção não é absoluta e pode ser refutada em situações específicas, mediante evidências ou argumentos que demonstrem a ilegalidade ou a invalidade do ato. Portanto, ela não exclui a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos quando necessário para proteger os direitos individuais e o Estado de Direito.

3.1 Presunção judicial e presunção legal

A presunção pode ser estabelecida tanto pelo juiz (judicial) quanto pela lei (legal). Vale ressaltar que a presunção legal se desdobra em duas categorias distintas: a presunção *relativa iuris tantum* e a presunção absoluta *iuris et de iure*.

A presunção legal absoluta é estipulada no artigo 334, IV do CPC. Por outro lado, a presunção legal relativa é estabelecida na disposição do artigo 2º-A da lei 8.560/92, conforme se vê:

Art. 2º-A. Na ação de investigação de paternidade, todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, serão hábeis para provar a verdade dos fatos.

Parágrafo único. A recusa do réu em se submeter ao exame de código genético - DNA gerará a presunção da paternidade, **a ser apreciada em conjunto com o contexto probatório.** (grifamos).

Essa mesma previsão é encontrada na súmula 301 do STJ: “a recusa do suposto pai a submeter-se ao exame de DNA induz presunção *juris tantum* de paternidade”.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça é taxativo, conforme já decidido: a presunção relativa não desonera o autor de comprovar, minimamente, por meio de provas indiciárias, a existência de relacionamento íntimo entre a mãe e o suposto pai.

Deste modo, assim como a presunção relativa no caso da investigação de paternidade não desonera o autor de provar seu direito, não é justo que caiba à administração pública somente alegar, sem o mínimo de lastro probatório.

Vale ainda ressaltar que, a presunção nos casos dos atos da administração ocorre 2191 independentemente de previsão legal, utilizando-se como base exclusivamente interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, em que acaba por se tornar um atributo indissociável de seus princípios gerais.

Sendo assim, tratando-se ainda sobre presunção, tem-se a mais famosa: a de inocência. Prevista no artigo 5º inciso LVII da Constituição Federal, que apesar de ter origem no direito penal, tem sua aplicação garantida no processo administrativo, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça em acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE OFENSA À INSTRUÇÃO NORMATIVA ANP N.º 03/98. INVIABILIDADE. INVESTIGAÇÃO SOCIAL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INOCÊNCIA DO CANDIDATO. AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA DENÚNCIA. PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N.º 83 DESTA CORTE.

1. A alegação de ofensa a instrução normativa não enseja a abertura da via do apelo nobre, porquanto tal ato normativo não se enquadra no conceito de lei federal para a finalidade prevista no art. 105, inciso III, alínea a, da Carta Magna.

2. Não havendo sentença condenatória transitada em julgado, o princípio da presunção de inocência resta maculado, ante a eliminação de candidato a cargo público, ainda na

fase de investigação social do certame, por ter sido verificada a existência de inquérito ou ação penal.

3. Estando o acórdão recorrido em sintonia com a jurisprudência desta Corte, incide, na espécie, o óbice da Súmula n.º 83 do Superior Tribunal de Justiça.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

(REsp 795.174/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 04/02/2010, DJe 01/03/2010).

A presunção de inocência representa uma adicional salvaguarda para os cidadãos em casos em que não existem evidências suficientes para impor sanções por parte da administração pública. A ilegalidade de aplicar uma penalidade a alguém inocente, baseada apenas em alegações desprovidas de respaldo probatório, é ainda mais evidente e inaceitável.

Conforme o juiz federal Durval Carneiro Neto (2008, apud Nascimento, 2009, p. 23):

A presunção só pode incidir para aqueles casos em que há efetivamente uma impossibilidade ou dificuldade exacerbada para a produção de provas, de maneira que o juiz precisa de um critério para decidir. Se em determinadas situações fáticas a busca da verdade se torne possível através de meios razoavelmente exigíveis para a sua investigação, não existe fundamento para o legislador se valer de presunções. Nesse caso, seria inconstitucional, sob o prisma do princípio da razoabilidade, optar-se pelo sacrifício da verdade real em prol da segurança jurídica.

2192

Nesse contexto, ao ponderar entre a presunção de legitimidade e a presunção de inocência, a garantia constitucionalmente estabelecida deve ser a que prevalece.

3.2 O binômio da eficiência e desproporcionalidade

Não só a presunção de legalidade é uma garantia essencial dos atos administrativos, como conferi-lhes força executória e, assim, gerando a expectativa de sua observância pelos destinatários. Essa presunção é justificada pela confiança depositada na administração pública, que é considerada legítima e conhecedora das leis.

Outrossim, à luz de Di Pietro (2009), o princípio da presunção de legalidade é uma decorrência do princípio da supremacia do interesse público. Essa presunção é necessária para conferir efetividade aos atos administrativos, já que sua anulação ou revisão constante geraria insegurança jurídica. A presunção de legalidade não impede o controle jurisdicional dos atos administrativos, mas estabelece uma forte presunção em favor de sua validade.

Sendo assim, essa presunção é uma garantia intrínseca dos atos administrativos, conferindo-lhes uma força executória inicial. Essa característica é essencial para a estabilidade e

a segurança jurídica das relações entre a administração pública e os administrados, evitando que atos legais sejam questionados constantemente (Mello, 2008).

Ademais, Carvalho Filho (2008), destaca que a presunção de legalidade atribui validade aos atos administrativos até que se prove sua ilegalidade. Esse princípio coloca o ônus da prova sobre aquele que contesta a validade do ato, garantindo a estabilidade e a efetividade das decisões administrativas. A presunção de legalidade não é absoluta, pois admite o controle jurisdicional para verificar a legalidade do ato, mas estabelece uma forte presunção em favor de sua validade.

Além disso, complementa Moreira Neto (2006), ao considerar a presunção de legalidade como uma característica inerente aos atos administrativos, que, decorrente disso, são considerados legais e válidos até prova em contrário. Essa presunção decorre da confiança que se deposita na administração pública, entendida como detentora do conhecimento técnico e jurídico necessários para a prática dos atos.

Por outro lado, a presunção de legalidade pode resultar em uma desigualdade de poder entre a administração pública e os cidadãos. O princípio coloca uma carga desproporcional sobre os indivíduos, exigindo que eles apresentem provas robustas para questionar a legalidade de um ato administrativo, o que pode ser difícil e oneroso (Di Pietro, 2009).

Ademais, Freitas (2009), afirma que a presunção de legalidade tende a fortalecer o poder discricionário da administração pública ao presumir que os atos são legais, mesmo quando não são suficientemente fundamentados ou justificados. A presunção pode levar a uma ampliação injustificada da margem de discricionariedade do administrador, prejudicando a proteção dos direitos dos indivíduos.

Também é importante considerar a dificuldade de impugnar atos administrativos ilegais ou injustos devido à presunção de legalidade. A presunção absoluta pode tornar o controle judicial mais restrito, dificultando a revisão efetiva dos atos administrativos e prejudicando a proteção dos direitos dos cidadãos (Bandeira de Mello, 2010).

Por certo, José Afonso (2008), considera que a presunção de legalidade pode contribuir para a perpetuação de vícios e irregularidades administrativas ao presumir a legalidade dos atos, mesmo que haja indícios de ilegalidade. O princípio pode desencorajar uma análise crítica e a correção de eventuais abusos e desvios de poder por parte da administração pública.

Indubitavelmente, a presunção de legalidade, embora seja um princípio fundamental do direito administrativo brasileiro, pode levar a uma supervalorização dos atos administrativos, sem uma análise crítica adequada. Ao presumir a legalidade dos atos praticados pelo poder

público, corre-se o risco de perpetuar decisões injustas, ilegais ou arbitrárias, sem a devida revisão e correção.

Ainda, a presunção de legalidade pode criar um desequilíbrio entre o Estado e os cidadãos. Ao transferir o ônus da prova para os indivíduos que desejam contestar a legalidade de um ato administrativo; o princípio dificulta o exercício dos direitos de defesa e contraditório, colocando-os em desvantagem frente ao poder estatal (José Afonso, 2008).

Sendo assim, a aplicação irrestrita do princípio da presunção de legalidade pode reforçar a impunidade e a falta de *accountability* por parte dos agentes públicos. Ao presumir a legalidade dos atos administrativos, mesmo quando há indícios de ilegalidade ou irregularidade, a presunção de legalidade torna mais difícil responsabilizar os agentes públicos por abusos ou violações dos direitos dos cidadãos.

Além disso, a presunção de legalidade pode dificultar a atuação dos órgãos de controle e fiscalização. Quando os atos administrativos são presumidos como legais, as instituições responsáveis por supervisionar e monitorar a administração pública enfrentam dificuldades adicionais para contestar e corrigir eventuais irregularidades (Bandeira de Mello, 2008).

Na mesma linha, o princípio da presunção de legalidade pode prejudicar a confiança da sociedade no sistema jurídico e na administração pública. Quando atos administrativos ilegais ou injustos são mantidos por causa da presunção de legalidade, os cidadãos podem sentir-se desamparados e descrentes quanto à justiça e à imparcialidade do Estado.

2194

Não obstante, Bandeira de Mello salienta que a aplicação inflexível da presunção de legalidade pode contrariar os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade. Em casos em que a legalidade de um ato administrativo é questionável e há prejuízos ou restrições aos direitos fundamentais dos indivíduos, a presunção absoluta de legalidade pode ignorar o equilíbrio necessário entre os interesses do Estado e os direitos dos cidadãos.

Qual seja, a presunção de legalidade pode dificultar o avanço do Estado de Direito. Ao considerar automaticamente os atos administrativos como legais, mesmo quando há dúvidas razoáveis sobre sua legalidade, o princípio pode minar a proteção dos direitos fundamentais e a garantia de um governo limitado e subordinado ao ordenamento jurídico.

Ademais, com a citada adição da inversão do ônus da prova, coloca no cidadão comum uma carga desproporcional em que, muitas vezes, não conseguirá provar o contrário do fato alegado pela administração pública, por não dispor de meios suficientes para tal fim, de acordo com o que se verá a seguir.

4 O ÔNUS DA PROVA

Conforme estabelecido no sistema jurídico brasileiro, prevalece a norma dominante de que a responsabilidade de comprovar os fatos recai sobre aquele que se beneficia do reconhecimento desses fatos. A simples alegação não é suficiente; é necessário apresentar provas do fato que fundamenta o direito, o que se refere ao ônus probatório relacionado ao fato constitutivo desse direito.

Portanto, conforme a regra geral estipulada nos artigos 373, I e II do Código de Processo Civil (CPC), é incumbência do autor produzir as evidências dos fatos que estabelecem as bases de seu direito. Ao réu, por outro lado, cabe o ônus de comprovar aqueles que, de alguma maneira, influenciem ou tenham influenciado nos eventos relacionados ao direito alegado pelo autor, de forma a afetar sua constituição, modificação ou extinção, conforme determina a norma:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

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

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

À luz de Donizetti (2007), o art. 373, § 1º, do CPC, “possibilita a distribuição diversa do 2195 ônus da prova conforme as peculiaridades do caso concreto, atribuindo-o à parte que tenha melhores condições de suportá-lo”.

Na distribuição da atividade probatória, o julgador deve assegurar que a condução do processo administrativo seja equitativa, garantindo igualdade de condições para ambos os litigantes, isto é, aquele que move a ação e o alvo da ação. Isso se traduz na garantia de uma paridade de armas justa e equitativa.

Portanto, partindo da premissa de que ambas as partes possuem igualdade no acesso e na capacidade de produzir provas, cabe àquele que alega um fato o ônus de comprová-lo. Essa dinâmica se inverte, no entanto, quando tratamos de um auto de infração de trânsito, mesmo quando estamos diante de uma prova extremamente difícil de conseguir, a chamada prova diabólica.

4.1 Provas diabólicas e de fatos negativos

A prova de fatos negativos, muitas vezes chamada de "prova diabólica", é um desafio intrínseco ao sistema jurídico, uma vez que envolve a demonstração de que algo não ocorreu. O

termo "diabólico" não se refere a uma conotação sobrenatural, mas sim à extrema dificuldade em provar a inexistência de algo.

Conforme disciplina Dinamarco (2001, apud Guedes, 2007, p. 75):

Nunca os encargos probatórios devem ser tão pesados para uma das partes, que cheguem a ponto de dificultar excessivamente a defesa de seus possíveis direitos. As presunções, quando estabelecidas por lei, servem à facilitação do acesso à justiça, em favor da parte mais fraca. Jamais elas devem ser utilizadas para estabelecer injustificadas e genéricas posições de vantagem para as partes envolvidas na relação processual.

No mesmo âmbito, ensina Greco (apud Guedes, 2007, p. 76):

Mas a parte não pode ter dificultado o seu acesso à tutela jurisdicional em razão da dificuldade de produzir prova dos fatos que a ela interessam, em razão de regras que distribuem o ônus da prova. A doutrina e a jurisprudência vêm aconselhando, nesses casos, a inversão do ônus da prova, como meio de restabelecer o equilíbrio entre as partes no acesso à tutela jurisdicional efetiva, repudiando as provas diabólicas ou de produção impossível, que põem uma das partes em indevida posição de vantagem, incompatível com a garantia do contraditório. Esse direito à prova não pode ser desvirtuado por ficções ou presunções jurídicas absolutas, nem tornar o acesso à prova excessivamente difícil ou impossível através de presunções legais, ainda que relativas.

Provar fatos negativos é notoriamente desafiador no sistema legal, pois envolve a demonstração de que algo não aconteceu. O ônus da prova recai sobre a parte que alega a existência de um fato ou a ocorrência de um evento. Quando se trata de provar um fato negativo, como a ausência de algo, pode ser difícil fornecer evidências tangíveis. 2196

Um exemplo clássico de prova de um fato negativo é quando alguém é acusado de um crime que alegadamente ocorreu em um momento e local específicos, mas não existe evidência de que a pessoa estava em outro lugar. A defesa, nesse caso, deve provar a ausência do acusado no local do crime, o que pode ser uma tarefa desafiadora.

Conforme Figueiredo (2001, apud Guedes, p. 76/77), em diversos casos é impossível ao administrado provar que determinada infração não ocorreu, pois, a prova seria de fato negativo. Assim, a autora entende que o encargo probatório do ilícito administrativo deve recair sobre a Administração, em decorrência também dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Assim sendo, quando a produção da prova for demasiadamente difícil, ou impossível, deve-se lançar mão da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, conforme veremos a seguir.

Portanto, quando se enfrentar uma situação em que a produção da prova for demasiadamente difícil, ou impossível, é apropriado recorrer à teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, como explicaremos a seguir.

4.2 Teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova

A teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova é um conceito jurídico que se aplica ao sistema de ônus da prova em processos judiciais. Em um litígio, o ônus da prova determina quem tem a responsabilidade de apresentar evidências para comprovar os fatos alegados. A teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova reconhece que, em alguns casos, essa responsabilidade pode mudar ao longo do processo, de acordo com o desenrolar dos acontecimentos.

A ideia central dessa teoria é a de que o juiz, ao analisar um caso, deve considerar as circunstâncias específicas e a equidade, além de levar em conta quem está em melhor posição para fornecer provas sobre um fato específico. Isso permite uma distribuição mais justa e flexível do ônus da prova, de modo que a parte que tem maior acesso às informações seja responsável por comprová-las.

É importante salientar que, o artigo 333 do CPC adotou a teoria estática da distribuição do ônus da prova, em que estabelece que o autor de uma ação tem a responsabilidade de provar os fatos que constituem a base de seu direito, enquanto o réu tem a incumbência de comprovar a existência de fatos que possam modificar, extinguir ou impedir o direito alegado pelo autor.

Desse modo, a doutrina das cargas probatórias dinâmicas se resume a atribuição do ônus da prova à parte mais capacitada para produzi-la, levando em consideração as circunstâncias específicas do caso, sem depender de sua posição como autor ou réu, bem como de ter ou não alegado o fato em questão. De acordo com Ribeiro (apud Nascimento, 2009, p. 31):

2197

(1) As partes não tem direito de permanecer absolutamente inertes no processo, fundando-se em meras negativas das alegações contrárias; (2) a carga da prova pode recair sobre o autor ou réu segundo as circunstâncias do caso e a situação processual das partes; (3) a carga da prova não depende apenas da a; legação de um fato, mas também da possibilidade de produção da prova; (4) impõe-se a prova à parte que se encontre em melhores condições de produzi-la, independente de sua condição de autor ou réu; e (5) a superioridade técnica, a situação de prevalência ou de maior aptidão probatória de uma das partes ou a natureza complexa do fato podem gerar a inversão da carga probatória à parte que se encontra em melhores condições de provar.

Na jurisprudência também já é possível encontrar, em certas decisões judiciais, a aplicação da teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova, sobretudo no Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vejamos:

Não viola regra sobre a prova o acórdão que, além de aceitar implicitamente o princípio da carga dinâmica da prova, examina o conjunto probatório e conclui pela comprovação de culpa dos réus. (STJ – Resp 69.309/SC) (grifamos).

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE REVISÃO DE CONTRATO GARANTIDO POR ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. ausência do contrato objeto da pretendida revisão.

Caso em que o contrato objeto da pretensão revisional não veio aos autos, ônus que cabia à instituição financeira, pela observância ao princípio da carga dinâmica da prova. Inteligência, ainda, do artigo 355 do CPC. (TJRS APELAÇÃO CÍVEL Nº 70017420225) (grifamos).

Assistência judiciária GRATUITA. Impugnação julgada procedente. ausência de PROVA DA hipossuficiência. alusão à garantia constitucional. aplicação da teoria da distribuição dinâmica da prova. Mantém-se o decreto judicial que acolhe a impugnação à gratuidade judiciária, quando o impugnado deixa de comprovar com suficiência sua impossibilidade em atender os ônus do processo e os elementos colacionados aos autos evidenciam a potência financeira dos litigantes.

A garantia constitucional que assegura o benefício da assistência jurídica integral e gratuita exige, além da simples “afirmação” da pobreza”, também a “comprovação” da hipossuficiência de recursos (CF, art. 5º, LXXIV), o que enseja a discricionariedade judicial em sua avaliação.

Cabe ao requerente, assim, como parte mais habilitada, cumprir a demonstração, em respeito à “teoria da distribuição dinâmica da prova”, fornecendo todos os elementos de convicção que persuadam sobre alegada hipossuficiência. (TJRS – APELAÇÃO CÍVEL Nº 70010284180) (grifamos).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO REVISIONAL. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA. FALTA DE PEÇA NECESSÁRIA. – Verifica-se que o agravante, embora afirme não possuir cópia do contrato firmado entre as partes, não trouxe qualquer outro documento para comprovar o alegado, isto é, a exigência de valores indevidos. Não se pode, assim, verificar a probabilidade da existência do direito alegado pelo autor/agravante. Trata-se, assim, relativamente as tutelas pleiteadas, de agravo de instrumento mal instruído, visto que não juntadas peças necessárias. EXIBIÇÃO DE DOCUMENTO – No caso em exame, o agravante, fundando a pretensão no Código de Defesa do Consumidor, faz pedido exibição de documentos e inversão do ônus da prova. - Não se trata, aqui, de inverter do ônus da prova, como deixou assentado o eminente Des. Márcio Borges Fortes, quando do julgamento dos AI ns. 598 194 579 e 598 304 681, mas de aplicação do princípio da carga dinâmica da prova, pela qual está incumbida à parte que maior facilidade tem de produzi-la em Juízo. AGRAVO CONHECIDO EM PARTE E, NESTA PARTE, PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70003136942, Décima Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio de Oliveira Canosa, Julgado em 26/02/2002).

2198

Sendo assim, a teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova é uma abordagem flexível e equitativa para a alocação do ônus de provar os fatos em um processo legal. Ela leva em consideração as circunstâncias específicas de cada caso e busca garantir que a responsabilidade de apresentar provas seja atribuída de forma justa, considerando o acesso às informações e a igualdade das partes no litígio. Observa-se ainda, que a referida teoria se adequa perfeitamente ao sistema jurídico nacional, requerendo, de fato, uma regulamentação normativa para sua aplicação.

4.3 A inversão do ônus da prova na aplicação de multas de trânsito

A inversão do *onus probandi* e, ainda, inserida na aplicação de multas de trânsito, acaba por torna-se uma prática controversa que levanta questões importantes sobre a justiça e a

proteção dos direitos dos cidadãos. Conforme se mostrará a seguir, há vários argumentos sólidos contra essa inversão, que merecem consideração.

Figueiredo (2001, apud Guedes, p. 76/77) destaca que em muitas situações, o cidadão se depara com a impossibilidade de demonstrar que uma infração específica não aconteceu, uma vez que essa prova consistiria em negar um fato. Portanto, a responsabilidade de apresentar evidências referentes ao ato ilícito administrativo deve recair sobre a Administração, de acordo com os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em primeiro lugar, a presunção de inocência, como já demonstrado anteriormente, é um princípio fundamental do sistema legal e deve ser respeitada em todas as circunstâncias. Inverter o ônus da prova coloca o cidadão na posição de ter que provar sua inocência, o que vai contra o princípio básico de que é dever do acusador demonstrar a culpa do acusado.

Grinover (2008), é precisa ao enfatizar a importância do princípio acima destacado como um princípio constitucional inalienável. A autora destaca que a inversão do ônus da prova nas infrações de trânsito representa uma afronta a esse princípio, uma vez que coloca a responsabilidade de provar a inocência sobre o cidadão, em vez do acusador, minando a justiça no processo.

Além disso, essa inversão de ônus impõe uma carga desproporcional aos cidadãos comuns, uma vez que muitos condutores não possuem o conhecimento jurídico nem os recursos necessários para coletar evidências e contestar multas de trânsito. Isso, por sua vez, pode desencadear situações de injustiça e perpetuar desigualdades no sistema de aplicação das leis de trânsito.

Destarte, a inversão do ônus da prova pode, por exemplo, ser percebida em um auto de infração, em que representa uma declaração unilateral por parte de um agente de trânsito, que se restringe a descrever a infração sem apresentar respaldo probatório. Dessa forma, assim como qualquer indivíduo, o agente de trânsito está sujeito a equívocos ao anotar a placa de um veículo, o que pode resultar na impunidade do verdadeiro infrator, enquanto um inocente é compelido a produzir evidências para demonstrar que não estava conduzindo o veículo na hora e local mencionados.

Consoante ao demonstrado, o potencial para erros na emissão de multas de trânsito não é raro e inverter o ônus da prova aumenta o risco de que as pessoas sejam punidas injustamente devido a erros administrativos ou falhas nos sistemas de fiscalização.

Dinamarco (2008), ressalta que o ônus da prova deve recair sobre quem alega um fato, e isso deve ser aplicado de forma igualitária a todos os campos do direito, incluindo as infrações de trânsito. Sendo assim, inverter o ônus da prova, cria um desequilíbrio injusto no sistema legal.

Além disso, essa prática pode desencorajar os cidadãos a exercer seus direitos de contestação, prejudicando o contraditório e a ampla defesa. O medo de enfrentar uma tarefa árdua para provar sua inocência pode fazer com que muitos simplesmente paguem multas injustas para evitar complicações.

Por fim, a inversão do ônus da prova pode criar um ambiente propício para abusos por parte das autoridades de trânsito, com foco na arrecadação em detrimento da justiça. Portanto, é fundamental encontrar um equilíbrio que permita a aplicação das leis de trânsito de forma justa e eficaz, sem comprometer os princípios básicos de justiça e respeito aos direitos individuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova desempenham papéis cruciais na aplicação de multas de trânsito, afetando diretamente os direitos e deveres dos cidadãos. Em um contexto em que o Estado detém o poder de aplicar penalidades, a presunção de legalidade atribui às multas um caráter inicial de validade, colocando o ônus da prova sobre o infrator. Esta presunção é fundamental para a manutenção da ordem nas vias públicas, incentivando o cumprimento das normas de trânsito.

2200

No entanto, a inversão do ônus da prova gera controvérsias, pois pode criar situações de injustiça. Os cidadãos muitas vezes se veem desafiados a provar sua inocência perante acusações de infrações de trânsito, o que pode ser complexo, oneroso e demorado. Nesse sentido, é essencial garantir que os mecanismos de fiscalização sejam precisos e confiáveis, reduzindo a probabilidade de erro.

Um equilíbrio deve ser buscado entre a presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova. De um lado, a autoridade de trânsito deve exercer seu poder com responsabilidade, garantindo que as sanções sejam justas e que as infrações sejam devidamente comprovadas. Por outro lado, os cidadãos devem estar cientes de seus direitos e ter meios eficazes para contestar multas injustas, promovendo a transparência e a equidade no sistema de trânsito brasileiro.

Em síntese, a presunção de legalidade e a inversão do ônus da prova na aplicação de multas de trânsito são elementos essenciais para a segurança viária e a ordem pública no Brasil. No entanto, o sistema deve ser continuamente aprimorado para garantir que as penalidades

sejam aplicadas com justiça e que os direitos dos cidadãos sejam protegidos. A transparência e o equilíbrio entre os interesses do Estado e dos cidadãos desempenham um papel crucial nesse contexto, buscando um sistema de trânsito mais eficiente e justo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 set. 2023.

Brasil. Lei número 13.105, 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 25 set. 2023.

BRASIL. Lei número 9.784/199, 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jan. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 16 set. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. 24^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 31^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DE ARAUJO, Raian Brega. A presunção de legitimidade dos atos administrativos e o fantasma da inversão do ônus da prova. 2010. 38 f. Monografia – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22^a. ed. 2^a. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

DONIZETTI, Elpídio. Curso Didático de Direito Processual Civil. 7^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 2^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25^a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEYRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.