

A presunção de legitimidade dos agentes de trânsito

A sociedade brasileira convive com a dura realidade dos problemas do trânsito nos dias atuais e tem-se a impressão de que estes conflitos não têm dia para acabar, e o pior, parece que eles não vão recuar e tendem a se intensificar. Porém, quando se fala em “problemas do trânsito” é possível listar uma infinidade de situações que remetem a vários problemas e, dependendo da realidade local e/ou classe social, há um enfoque diferenciado para cada um deles.

Da falta de vagas para estacionar, passando pelos quilométricos congestionamentos e chegando aos mais de 35.000 óbitos registrados em média por ano no Brasil – destes, cerca de 30% somente em rodovias federais no ano de 2005 (IPEA, 2006), a sociedade brasileira paga um preço muito caro por todas as consequências dos problemas do trânsito. Por isso é necessário para melhor compreensão, dividir os problemas do trânsito sob dois enfoques, de um lado tem-se a perda da qualidade de vida que passa necessariamente pelo estresse provocado pelos congestionamentos e pela ausência de vagas para estacionar, para citar apenas dois exemplos e, por outro lado, os constantes e cada dia mais graves acidentes de trânsito que, quando não vitima com mortes, trazem sequelas permanentes para a maioria de seus envolvidos.

O crescimento da frota de automóveis é, sem dúvida alguma, a maior explicação para a perda da qualidade de vida das cidades. Como amplamente noticiado, a produção de carros vem batendo todos os recordes de produção ano a ano, segundo dados da Federação Nacional de Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE). Dados da FENABRAVE demonstram que a produção de automóveis no ano de 2006 foi de 1.546.767 para o mercado interno (excetuando as exportações), aumentando cerca de 25,5% se comparada ao ano de 2001 que produziu 1.232.849 automóveis. Por sua vez, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), comemorou em 2007, uma incrível marca: nos últimos 50 anos, a indústria automobilística produziu 50 milhões de unidades de automóveis e anunciou que, as próximas 50 milhões de unidades serão produzidas em até 15 anos.

Os dados referentes à produção de motocicletas, motonetas e dos chamados ciclomotores - que são os veículos de duas ou três rodas que não ultrapassem 50cc e que não excedam aos 50 km/hora (CTB, 1997) são ainda mais surpreendentes. A

ABRACICLO (Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares) contabiliza nesse mesmo período (entre 2001 e 2006), um crescimento de quase 88% na produção do seu segmento tendo produzido em 2001, 753.159 unidades contra 1.413.062 de motocicletas no acumulado de 2006. Como pode ser percebida, a produção de veículos de duas rodas motorizados em 2001 representava pouco mais de 61% em comparação à produção de carros, passando para mais de 91% no ano de 2006.

Toda essa crescente utilização de veículos motorizados – especialmente os de duas rodas como visto anteriormente - faz com que os acidentes de trânsito tragam enormes prejuízos a toda sociedade. Os custos desses problemas são pagos numa razão impressionante. Segundo a Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) em pesquisa encomendada ao IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), de 2004, foi demonstrado que a sociedade brasileira custeou em 10 anos de vigência do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a impressionante quantia de R\$ 280 bilhões de reais só com os acidentes de trânsito. Considera-se nessa monta, despesas médico-hospitalares (atendimento pré-hospitalar, internações hospitalares e atendimento pós-hospitalar), resgate de vítimas, danos a veículos, a equipamentos urbanos, a sinalização e a propriedade de terceiros, remoção de veículos, atendimento policial, processos judiciais, congestionamentos e custos previdenciários, entre outros. Os acidentes além do mais produzem outros prejuízos que não são possíveis de serem mensurados como, por exemplo, o que se deixa de produzir quando os acidentados estão hospitalizados ou ficam com sequelas permanentes, ou ainda, o que deixou de ser construído quando as vítimas chegam a falecer. Um agravante adicional é que as maiores vítimas dos acidentes de trânsito são os jovens de 15 a 29 anos (RENAEST, 2006).

Com os problemas ora relacionados, faz-se necessário uma atuação efetiva e eficaz do estado, no intuito de dirimi-los para que haja uma harmonização das relações entre os diversos elementos que compõem o trânsito (condutores, pedestres, ciclistas, passageiros, etc). Assim, os órgãos executivos e rodoviários de trânsito necessitam da atuação dos agentes da autoridade de trânsito para coibir atos infracionais e manter a ordem nos deslocamentos das pessoas. Nesse sentido busca-se entender se: afinal, a presunção de legitimidade dos agentes da autoridade de trânsito é necessária ou pode ser considerado um atributo dispensável?

Não se pode negar a importância que exerce o poder público na administração das relações do trânsito na busca de dirimir seus conflitos. Mais ainda, a gestão do trânsito pode ser considerada como serviço essencial, uma vez que suas causas repercutem diretamente no dia-a-dia das pessoas. É nesse sentido que se chega a um dos mais controversos temas encontrados no direito administrativo: a presunção de legitimidade dos agentes públicos, neste caso específico, do agente da autoridade de trânsito.

Segundo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), o agente da autoridade de trânsito ou simplesmente, agente de trânsito, deve ser *pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento* (Anexo I – dos conceitos e definições). As atuações do agente de trânsito detêm ainda, no âmbito de suas atribuições e dentro de sua área circunscricional, prioridade em relação aos demais meios de sinalização de trânsito (vertical, horizontal, semaforico, etc), ou seja, o Código de Trânsito Brasileiro prevê:

Art. 89. A sinalização terá a seguinte ordem de prevalência:

- I - as ordens do agente de trânsito sobre as normas de circulação e outros sinais;
- II - as indicações do semáforo sobre os demais sinais;
- III - as indicações dos sinais sobre as demais normas de trânsito.

Percebe-se que a norma legal, define claramente a importância do agente da autoridade de trânsito na administração da gestão do trânsito, ao mesmo tempo em que reforça a presunção de legitimidade do mesmo.

Mais afinal, o que é a presunção de legitimidade? Primeiramente é preciso entender que existe muita confusão com a real definição para esse atributo dos atos administrativos, pois existem entendimentos distintos em relação a ele. E essa atuação do agente de trânsito gera quase sempre, uma grande indignação nos usuários das vias terrestres, pois são acusados, por parte destes, de atuarem com má-fé e/ou despreparo na ânsia de punir, sem utilizar de suas prerrogativas de educar e orientar, antes da punição.

A atuação do agente da autoridade de trânsito precisa ser amplamente analisada para que se possa entender se essa presunção de legitimidade não torna as relações do trânsito ainda mais conflituosas, uma vez que sua atuação é muito presente diariamente,

diferentemente de outros agentes públicos. Nesse sentido, busca-se elucidar se sua conduta é pertinente e quando a sociedade passa a ser vítima de maus profissionais (quando invés de também educar, apenas punem), que tipo de responsabilização cabe ao poder público.

Muito se questiona acerca dos atos administrativos do poder público, notadamente o que se refere à presunção de legitimidade. Esse tema provoca dúvidas, intrigas e controvérsias com a consequente falta de conscientização e lucidez que o tema requer. Desta forma é preciso entender quais são os atos administrativos e o que os mesmos representam.

Em princípio, deve-se ter clareza, que o direito administrativo é formado por toda doutrina que rege a administração pública e a regulamenta, a fim de normatizar os mecanismos a serem adotados e regidos pelo poder público no sentido de atender às demandas da sociedade, garantindo eficácia e o interesse coletivo.

Em geral, existem dois critérios para a definição de administração pública. Em sentido formal ou material, ela abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e afins. Esse critério corresponde preferencialmente, à função administrativa do poder executivo. Abrangem basicamente: a polícia administrativa, o fomento, o serviço público e a intervenção do domínio econômico. Já no que se refere ao sentido subjetivo ou formal, a administração pública, abrange todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas, aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas. União, estados, municípios e o Distrito Federal são, neste caso, órgãos da administração pública.

Assim, a administração pública quando atua de forma centralizada, passa a ser chamada de administração direta e quando atua de forma descentralizada, chama-se de administração indireta. Além do mais, a administração pública no exercício das funções administrativas, atua por intermédio de suas entidades, órgãos e de seus agentes públicos. Surge então, o ato administrativo.

O ato administrativo é percebido e visualizado, quando a administração pública precisa desenvolver uma série de atuações, para que sua vontade possa ser manifestada a fim de

atingir os fins a que se propõe, que são traduzidas na edição de atos e na concretização de fatos da esfera administrativa.

Quando a presunção de legitimidade é levada para a temática *trânsito*, os problemas se acentuam e as queixas - por consequência - aumentam.

Uma das causas mais recorrentes desse fato está ligada à questão da má formação dos condutores no Brasil e o notório desleixo com que as pessoas se comportam no trânsito, banalizando a relação interpessoal, desrespeitando a legislação e tomando atitudes quase sempre como se seu automóvel fosse a extensão de sua casa, agindo como se as outras pessoas não tivessem também direitos, pois da maneira que se comportam, demonstram que o interesse coletivo fica em segundo plano, ou seja, mais vale *meu* interesse naquele determinado momento.

Nesse sentido é consensual que o poder público precisa agir para garantir o cumprimento da legislação de trânsito (do Código de Trânsito Brasileiro e legislações complementares como resoluções, portarias, deliberações, instruções normativas, etc) exercendo o poder de polícia administrativa, colocando em prática o atributo da coercibilidade, bem como utilizando a auto-executoriedade sempre que for pertinente, com vistas ao atendimento do interesse público, calcado em nossa Constituição no princípio da legalidade. Assim, consubstanciado no artigo 5º o qual prescreve que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude de lei”; justificam-se, imposições ao particular sempre que existir lei em sentido estrito regrado condutas alicerçadas no ordenamento jurídico pátrio, símbolo da atuação dos representantes do povo em sede de suas atribuições legais.

Sendo assim, a partir do momento em que se quer restringir o gozo de certos direitos em detrimento de outros, é razoavelmente e plausível a atuação dos agentes da autoridade de trânsito, representando o Estado, de forma a disciplinar, prevenir e reprimir condutas potencialmente atentatórias aos direitos de outros e basicamente infracionais às normas de trânsito.

Ademais, os agentes da autoridade de trânsito se sentem vítimas de uma cultura que só faz crescer, onde sua atuação – de visibilidade sempre – é pautada numa suposta

indústria de multas, alicerçado nas punições a ela associadas (dos valores cada dia mais altos), pois, como dito anteriormente, o comportamento geral das pessoas no trânsito, não condizem com o esperado pela sociedade e acaba sendo ele, responsabilizado por todas essas mazelas.

Um bom exemplo acontece desde 2006 onde se tem discutido, a partir de leis modificativas ao CTB e legislações complementares, a presunção de legitimidade do agente da autoridade de trânsito quando da observância do comportamento dos condutores, potencialmente com sinais de embriaguês. Como se sabe, nossa carta magna determina que ninguém será obrigado a produzir prova contra si mesmo. Neste caso, o agente relatará à autoridade competente que o usuário se recusou a utilizar o aparelho ar-alveolar (o etilômetro, conhecido popularmente como bafômetro), configurando assim, que o mesmo encontra-se sumariamente embriagado, por conta da recusa do teste.

Não obstante, é plausível também, aceitar a argumentação de pessoas supostamente vítimas desses atos, onde uma afirmativa do agente da autoridade de trânsito (mesmo que falsa) se torna verdadeira e, tenha ele (a vítima), que provar sua inocência. Em alguns casos, fica difícil provar que no dia e horário citados, de fato, estaria ou não utilizando-se do aparelho celular, usando o cinto de segurança, ou dirigindo com apenas uma das mãos, por exemplo.

É notória a indignação por parte de setores da sociedade, quando da autuação por cometimento de atos infracionais no trânsito, pois, ao não se recordar exatamente se passou em uma determinada via ou se estacionou ou não em fila dupla – só para citar dois exemplos - acusa-se de imediato, a existência da *fábrica de multas*.

Há também, uma afirmativa no âmbito de toda essa discussão, de que o real papel do agente da autoridade de trânsito, seria o de educar eminentemente, e que as notificações deveriam apenas ser aplicadas em casos de reincidência ou nos casos comportamentais mais graves. Essa afirmativa é reforçada com o argumento que os órgãos executivos de trânsito dos municípios, (que são os entes da federação a quem cabem tal fiscalização), estimulam que seus agentes públicos terão supostas comissões e favorecimentos, quando atingirem uma determinada *cota* de notificações.

Não se pode perder de vista, que, ao exercer sua atribuição constitucional, os agentes da autoridade de trânsito estão investidos do poder público, e seus atos são considerados verdadeiros, pois os mesmos estão passíveis de punição ao apresentarem situações (autuações/lavraturas de autos de infrações) que por ventura não existam.

Em contrapartida, quando um usuário alega em seus recursos (nas instâncias de defesa das autuações sofridas) que nada de infracional foi cometido por ele, o mesmo terá no máximo como punição, a manutenção da penalidade aplicada e nada, além disso, lhe será imputado.

É neste contexto que pode ser entendido que a presunção de legitimidade dos agentes da autoridade de trânsito não só é necessária como importante e legítima, uma vez que só com sua atuação é possível manter o estrito cumprimento legal da legislação de trânsito.

Carlos Augusto Elias, Consultor e Tecnólogo em Trânsito, Conselheiro do CETRAN-PE, Especialista em Adm. Pública e Mestrando em transportes pela UFPE. carlao.transito@gmail.com