

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE REFERÊNCIA EM FORMAÇÃO E EAD/CERFEAD
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PERÍCIA DE ACIDENTES DE TRÂNSITO

**A LEGALIDADE DA ATIVIDADE PERICIAL REALIZADA PELA
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NAS ESTRADAS E RODOVIAS
FEDERAIS**

Trabalho de Conclusão
CAMILA MARIA BARBOSA GIRÃO

Florianópolis/SC
2017

CAMILA MARIA BARBOSA GIRÃO

**A LEGALIDADE DA ATIVIDADE PERICIAL REALIZADA PELA
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NAS ESTRADAS E RODOVIAS
FEDERAIS**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Centro de Referência em Formação e Ead/CERFEAD do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) como requisito parcial para Certificação do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia de Acidentes de Trânsito.

Orientador: Prof. Adilson Briguenti Dalpério, MSc

Florianópolis/SC

2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor.

Barbosa Girão, Camila Maria
A Legalidade da atividade pericial realizada pela
Polícia Rodoviária Federal nas estradas e rodovias federais
/ Camila Maria Barbosa Girão ; orientação de Adilson
Briguenti Dalpério. - Florianópolis, SC, 2017.
45 p.

Monografia (Pós-graduação Lato Sensu - Especialização)
- Instituto Federal de Santa Catarina, Centro
de Referência em Formação e Educação à Distância
- CERFEAD. Especialização em Perícia de Acidentes
de Trânsito. Departamento de Educação à Distância.
Inclui Referências.

1. Perícia. 2. Acidentes. 3. Legalidade. 4. Atribuição.
5. PRF. I. Briguenti Dalpério, Adilson. II. Instituto
Federal de Santa Catarina. Departamento de Educação
à Distância. III. Título.

CAMILA MARIA BARBOSA GIRÃO

**A LEGALIDADE DA ATIVIDADE PERICIAL REALIZADA PELA
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL NAS ESTRADAS E RODOVIAS
FEDERAIS**

Este Trabalho de Conclusão foi julgado e aprovado para a obtenção do título de Especialista em Perícia de Acidentes de Trânsito do Centro de Referência em Formação e Ead do Instituto Federal de Santa Catarina - CERFEAD/IFSC.

Florianópolis, 26 de julho de 2017.

.....

Prof. Nilo Otani, Dr.
Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA

.....

Prof. Adilson Briguenti Dalpério, MSc

.....

Prof^a Edison Luís Walter, MSc

.....

Prof. Tércio Silva Damasceno, Bel

AGRADECIMENTOS

A execução desse trabalho foi muito atribulada para mim, devido a diversos fatores pessoais e profissionais que ocorreram quando da sua elaboração. Sem ajuda, não teria conseguido terminá-lo. Por isso, não poderia deixar de agradecer à minha mãe, Antônia Edilma Barbosa, que cuidou das minhas filhas em muitos momentos que precisei dedicar tempo a esse estudo. Agradeço especialmente a Francisca Mami Kaneoya, uma profissional dedicada que tive a sorte de ter como orientadora metodológica e que parece ter nascido com o importante dom de ensinar e ajudar a todos que tiverem a sorte de ser seus alunos.

A persistência é o caminho do êxito.

(Charles Chaplin)

RESUMO

BARBOSA GIRÃO, Camila Maria. **A legalidade da atividade pericial na PRF**. Ano. 2017 46f. Trabalho de Conclusão (Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia de Acidentes de Trânsito) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

Em 1995, foi conferida à Polícia Rodoviária Federal, por meio do Decreto nº 1.655, a atribuição de realizar perícias nos acidentes ocorridos nas vias federais. Contudo, essa atribuição não foi contemplada quando da edição do Código de Trânsito Brasileiro, em 1997, o qual previu apenas a função de realizar o levantamento de local de acidente aos agentes dessa instituição. A partir desses normativos, gerou-se uma celeuma acerca da extensão das atribuições da PRF. No âmbito jurídico, foi impetrada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447, com o fito de impedir a execução de perícias pela PRF, sob o argumento da usurpação de função das polícias Cíveis e Federal. Por tudo o exposto, fez-se necessário realizar pesquisa aprofundada nos normativos que regulam a atividade da PRF, sendo objetivo desse trabalho perquirir os argumentos legais e fáticos favoráveis e contrários a essa atuação.

Palavras-chave: Atribuições da PRF. Usurpação de funções. ADI nº 4447.

ABSTRACT

BARBOSA GIRÃO, Camila Maria. **A legalidade da atividade pericial na PRF**. Ano. 2017 46f. Trabalho de Conclusão (Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia de Acidentes de Trânsito) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

In 1995, the Polícia Rodoviária Federal, through Decree n°. 1.655, was assigned the task of carrying out expert witnesses in accidents involving federal roads. However, this assignment was not contemplated at the time of the edition of the Brazilian Traffic Code, in 1997, which only provided for the purpose of carrying out the accident site survey of the agents of this institution. From these regulations, there was a stir about the extension of the PRF's attributions. In the legal sphere, the Direct Action of Unconstitutionality No. 4447 was filed, in order to prevent the execution of expertise by the PRF, under the argument of usurpation of civil and Federal police function. For all of the above, it was necessary to carry out in-depth research on the regulations that regulate the activity of the PRF, being the objective of this work to investigate the legal and factual arguments favorable and contrary to this action.

Palavras-chave: PRF's assignments. Usurpation of functions. ADI n° 4447.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Tema e problema	11
1.2 Objetivos	11
1.2.1 Objetivo Geral	11
1.2.2 Objetivos Específicos	11
1.3 Procedimentos metodológicos	13
1.3.1 Caracterização da pesquisa	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 Acidentes de trânsito no Brasil	17
2.2 A importância da perícia em acidentes de trânsito	20
2.3 Atribuições da PRF	22
2.3.1 Breve histórico	22
2.3.2 A PRF na CF/1988	23
2.3.3 A PRF no CTB	23
2.3.4 O Decreto nº 1.655/1995	25
3 RESULTADOS DE PESQUISA	27
3.1 O Decreto nº 1.655/95 e sua inovação na ordem jurídica	27
3.2 A legalidade da atividade pericial por parte da PRF	29
3.2.1 Perícia <i>versus</i> levantamento de local de acidente	31
3.2.2 Questionamento judicial do Decreto nº 1.655/1995	31
3.2.2.1 Polícia Judiciária <i>versus</i> Polícia Ostensiva	32
3.2.2.2 Princípios e previsões normativas relacionadas à perícia	35
3.3 Regulamentação da atividade pericial por parte da PRF	36
3.4 Argumentos desfavoráveis à PRF realizar perícias	37
3.5 Argumentos favoráveis à PRF realizar perícias	38
4 CONCLUSÕES	43
REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Rodoviária Federal - PRF é uma instituição com mais de 80 anos de trabalhos prestados à sociedade. Durante todo o tempo de sua existência, muita coisa mudou. O país mudou, as normas mudaram, a sociedade mudou, a PRF se estruturou e reestruturou algumas vezes. Os avanços tecnológicos tornaram-se mais palpáveis e acessíveis a boa parte da população, o que também ocorreu com essa instituição indispensável ao contexto do trânsito brasileiro, que também precisou se atualizar para honrar todas as atribuições a ela impostas.

Em relação às atribuições, pode-se perceber que são muitas. Quis o legislador que a PRF atuasse quase como um “super órgão”, dada a variedade de responsabilidades designadas aos agentes dessa instituição. Faz parte das funções da PRF aplicar multas e cobrá-las; fiscalizar transportes de produtos perigosos e de passageiros; verificar o correto dimensionamento e peso das cargas, bem como realizar e fiscalizar escoltas; monitorar o transporte de cargas indivisíveis; atender acidentes e socorrer as vítimas; inibir a ocorrência de crimes nas vias federais; promover projetos de educação para o trânsito, dentre muitas outras funções que não serão discorridas aqui para não tornar o texto cansativo. Mas repita-se, são muitas.

Contudo, isso não é problema para uma instituição acostumada a enfrentar desafios e que tem uma satisfação singular em servir à sociedade. E vislumbrando o aumento alarmante no número de acidentes, mortos e feridos e consciente da sua função social, entendeu a direção superior da PRF investir em uma atribuição há algum tempo esquecida, ou, no mínimo, não desbravada: o campo das perícias em acidentes de trânsito.

O início do projeto de capacitação em perícia de acidentes de trânsito iniciou-se em 2013, no estado de Sergipe e capacitou aproximadamente 150 policiais para o levantamento de local de acidentes e perícias de acidentes de trânsito. Com a finalização do projeto, a Superintendência da PRF em Sergipe celebrou um convênio com a Secretaria de Segurança Pública do estado, a fim de possibilitar a elaboração de laudos periciais criminais pela PRF, o que foi implementado pelo Grupo de Investigação de Acidentes de Trânsito – GIAT, que ficou responsável pela realização das perícias em acidentes de trânsito ocorridos nas vias federais estabelecidas no estado de Sergipe, quando desse evento decorresse morte ou danos a veículos oficiais. A oficialização do

convênio com a Secretaria de Segurança Pública de Sergipe acabou por referenciar a atuação desse grupo e objetivou minimizar os questionamentos acerca da validade dos laudos periciais produzido pela PRF.

Inclusive, esses questionamentos jurídicos sobre a legalidade de atuação da PRF na área de perícia em acidentes de trânsito sempre foram o grande tabu para o desenvolvimento do projeto. Questiona-se se a realização de perícias não está adstrita às funções de polícia judiciária, a quem compete realizar investigações quando da ocorrência de crimes.

Mas por uma decisão estratégica de posicionamento institucional nos assuntos relacionados a segurança do trânsito, optou-se por continuar a capacitação de policias rodoviários federais nessa área e expandir a execução de perícias de acidentes de trânsito também para o estado de Santa Catarina.

Diante desse contexto, bem como com o objetivo perquirir detidamente a legalidade da atuação da PRF como executora de perícias em acidentes de trânsito e tentar acabar, ou, pelo menos, minimizar, com o receio dos servidores do órgão estarem cometendo alguma ilegalidade quando do exercício desse encargo, optou-se por realizar o presente trabalho.

É necessário investigar se há amparo legal expreso para a atribuição, verificar a capacidade normativa do decreto que determinou essa função à PRF e analisar os argumentos favoráveis e desfavoráveis à atuação da PRF no campo das perícias.

Para tanto, embora carente de ampla pesquisa bibliográfica que aborde o tema, o objeto de estudo desse trabalho será buscado através da literatura materializada em livros, revista e artigos e publicações da internet.

1.1 Tema e Problema de Pesquisa

O presente estudo tem por escopo investigar a legalidade de atuação dos agentes da Polícia Rodoviária Federal na execução de perícias de acidentes de trânsito no âmbito de sua circunscrição de competência, as estradas e rodovias federais.

Tal investigação se justifica pelas incongruências das normas que regulam as

atividades da Polícia Rodoviária Federal, as quais apresentam-se, à primeira vista, conflitantes entre si e com a Constituição da República de 1988. Também é de fundamental importância verificar se o direcionamento do projeto estratégico da instituição está corretamente formulado, tendo em vista ter sido priorizada a capacitação de aproximadamente trezentos policiais na área de perícias de trânsito, projeto esse que despendeu recursos financeiros e de pessoal significativos para a instituição.

Dessa forma, o objetivo principal desse estudo é analisar os aspectos jurídicos favoráveis e desfavoráveis à atuação da PRF na perícia de acidentes de trânsito, buscando, na medida do possível, responder a seguinte pergunta: É legal a atuação da PRF na realização de perícias de acidentes de trânsito ocorridos nas vias federais?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O presente estudo se propõe a analisar a legalidade *lato sensu* da atividade pericial realizada pela Polícia Rodoviária Federal nas estradas e rodovias federais.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar a atividade pericial realizada pela PRF, sob o aspecto da existência de amparo legal para a atribuição;
- b) Fazer um estudo sobre a viabilidade jurídica do Decreto nº 1.655/1995 e um contraponto com os argumentos exarados na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447;
- c) Sopesar os pontos positivos e negativos da efetiva atuação da PRF na elaboração de laudos periciais.

1.3 Procedimentos metodológicos

1.3.1 Caracterização da pesquisa

Esse estudo é uma atividade que visa o desenvolvimento intelectual no âmbito acadêmico, priorizando o saber científico, já que construída com o fito de proporcionar a obtenção de título em Pós-Graduação. Por esse motivo, classifica-se como uma pesquisa acadêmica, a qual empregou o método dialético na sua composição.

Esse método busca interpretar a realidade partindo da premissa que todos os fenômenos apresentam características contraditórias, conflitantes entre si, porém estruturalmente indissolúveis e indissociáveis. Otani (2016, p.17) considera que “o método dialético está fundamentado na proposta de que as contradições transcendem e, a partir daí tem-se a origem de novas contradições que passam a necessitar de uma solução”.

Relacionando essa definição com o objeto do trabalho, percebe-se muito coerente o método da dialética com o tema, já que as contradições legais das normatizações que regulam o tema, por si sós, foram suficientes para gerar a necessidade de uma solução para o questionamento acerca da atribuição da PRF realizar perícias em acidentes de trânsito nas vias federais.

Lakatos e Marconi (2003, p. 100) apontam quatro leis fundamentais da dialética: “ação recíproca, unidade polar ou "tudo se relaciona"; b) mudança dialética, negação da negação ou "tudo se transforma"; c) passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa; d) interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários”.

A Ação recíproca é definida por Lakatos e Marconi (2003, p. 101) como sendo a característica pela qual para a dialética “as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente”.

Lakatos e Marconi (2003, p. 102) explicam a segunda característica da dialética: “todo movimento, transformação ou desenvolvimento opera-se por meio das contradições ou mediante a negação de uma coisa - essa negação se refere à transformação das coisas”.

A terceira característica para Lakatos e Marconi (2003, p. 102) é resumida pela expressão “a mudança das coisas não pode ser indefinidamente quantitativa: transformando-se, em determinado momento sofrem mudança qualitativa”. As autoras dão como exemplo o aquecimento da água, que se esfriada ao extremo, congela; se esquentada a 100° graus, ferve. Dessa forma estariam demonstradas as mudanças de estado físico (qualitativa), em detrimento das mudanças quantitativas representadas pelas alterações de temperatura que não são suficientes para alterarem a forma do objeto do experimento.

A quarta característica, interpenetração dos contrários, resumidamente pode ser definida pela ótica de que todos os fenômenos apresentam contradições internas em sua composição; um lado positivo e outro negativo, uma característica com viés conservador outro vanguardista. O confronto entre esses contrários é o que produz a evolução nos fenômenos analisados, promovendo a conversão das mudanças quantitativas em qualitativas.

Quanto à técnica, a pesquisa foi realizada com base em documentação indireta, cuja principal característica é a forma de coleta de dados consubstanciada em pesquisa documental e bibliográfica. Para Lakatos e Marconi (2003, p. 174), “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Já a pesquisa bibliográfica para Lakatos e Marconi (2003, p. 183), “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. As autoras exemplificam essas fontes secundárias como sendo publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Complementam defendendo que a finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

No caso em concreto desse estudo, não foi possível buscar outras fontes que não as bibliográficas e documentais para a realização desse trabalho, por própria limitação inerente ao assunto abordado. A pesquisa debruçou-se detidamente sobre leis e outras espécies normativas, bem como sobre as teorias doutrinárias que abordassem o assunto, com vistas a permitir uma conclusão lógica e razoável sobre o questionamento principal a ser investigado.

Quanto à natureza, a presente pesquisa objetiva proporcionar uma análise dirigida à situação prática e específica da realização de perícias por parte da PRF, caracterizando assim o estudo como uma pesquisa aplicada. Para Prodanov e Freitas (2013, p.51), “a pesquisa aplicada objetiva gerar conhecimentos para a aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais”.

Quanto aos objetivos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa explicativa, já que foram apresentadas teorias aceitáveis sobre o questionamento principal objeto do trabalho, embora o mesmo tenha sido finalizado sem uma definição pontual na conclusão. Prodanov e Freitas (2013, p.54) definem a pesquisa explicativa:

A pesquisa explicativa apresenta como objetivo primordial a necessidade de aprofundamento da realidade, por meio da manipulação e do controle de variáveis, com o escopo de identificar qual a variável independente ou aquela que determina a causa da variável dependente do fenômeno em estudo para, em seguida, estudá-lo em profundidade.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como qualitativa, na medida em que considera que a realidade abordada no trabalho não pode ser mensurada em números, não necessitando empregar técnicas estatísticas para realizar o processo de análise das teorias coletadas na investigação do objeto de estudo. Vejamos como Prodanov e Freitas (2013, p.70) definem a pesquisa qualitativa:

Na abordagem qualitativa, a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. A utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, podemos classificar a pesquisa em bibliográfica e estudo de caso. Bibliográfica por que as fontes principais da pesquisa foram livros, artigos científicos e teses e dissertações de pós-graduação universitária, conforme demonstrado no capítulo relativo às referências utilizadas no trabalho. Complementarmente, a pesquisa caracteriza-se como estudo de caso por abordar especificamente uma das atribuições da PRF previstas no Decreto nº 1.655/1995, qual seja, a realização de perícias nos de acidentes de trânsito ocorridos nas

vias federais, o que foi detalhado e aprofundado por meio da dissecação exaustiva dos conceitos relacionados a esse assunto, bem como pelo confronto com os argumentos contrários a essa atuação, expostos na ADI nº 4447, impetrada pela Associação de Delegados e Peritos Federais - ADPF.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de imergir no tema perícias em acidentes de trânsito é fundamental abordar assuntos correlatos e que servirão para introduzir a temática do estudo. Para tanto, explanar-se-á inicialmente sobre o acontecimento de acidentes de trânsito nas vias brasileiras e suas desastrosas consequências econômicas e sociais.

2.1 Acidentes de trânsito no Brasil

Segundo o *blog* da internet da ONG ALERTA (2011, s.p.), entende-se por acidente de trânsito “todo evento danoso, de acontecimento casual ou não, do qual resultam prejuízos materiais ou físicos, envolvendo pessoas, veículos e/ou animais em trânsito nas vias públicas”.

Os acidentes de trânsito em todo o mundo matam o equivalente a 1,25 milhões de pessoas por ano, segundo dados da Organização Mundial de Saúde - OMS, sendo noventa por cento dessas mortes em países com média e baixa renda, mesmo estes possuindo pouco mais da metade da frota mundial transitando em seus territórios. De acordo com o mesmo relatório, os acidentes de trânsito são a principal causa de morte dos jovens da faixa etária de 15 a 29 anos.

No Brasil, o Observatório Nacional de Segurança Veicular concluiu que as mortes decorrentes dos acidentes de trânsito são tão expressivas que os números superam as mortes registradas por homicídios ou câncer. Esta instituição social sem fins lucrativos, cuja função primordial é desenvolver ações que possam contribuir para a redução dessa desastrosa estatística, baseia a afirmação acima nos dados do Ministério da Saúde, que exprime que o número de vítimas fatais decorrentes de acidentes de trânsito nas vias brasileiras chegou ao montante de 43.075 mortos em 2014 (BRASIL, 2015).

As causas para esses dados são muitas. Vão desde a carente formação dos condutores até a insegurança das vias e dos veículos. O aumento no número de veículos

em circulação nos últimos anos no Brasil também pode ser apontado como motivo.

Em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizou estudo com o fito de mensurar os impactos sociais e econômicos dos acidentes de trânsito nas rodovias brasileiras, chegando a conclusão que os custos considerados devem abordar os danos as pessoas, aos veículos, a via e ao ambiente, bem como os custos associados às despesas judiciais e de atendimento dos órgãos institucionalmente incumbidos da função de socorro e salvamento. Nesse cálculo, devem ser considerados, por exemplo, os custos hospitalares e de remoção, os custos de perda de produção (por interrupção das atividades laborais) e os gastos previdenciários relativos a auxílio-doença ou pensões por morte, além do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT. Ao fim do estudo, o IPEA concluiu que os acidentes ocorridos nas rodovias federais durante o ano de 2014 custaram cerca de 12,3 bilhões aos cofres públicos. Para efeitos de mensuração, o mesmo estudo calculou que cada acidente com vítima fatal acontecido no período abrangido no estudo apresentou custo médio de aproximadamente R\$ 646.762,94. (seiscentos e quarenta e seis mil, setecentos e sessenta e dois reais e noventa e quatro centavos) ao Estado brasileiro por evento. Isso sem considerar os danos de outra natureza, como os custos psicológicos e os traumas resultantes nas vítimas e/ou seus parentes (IPEA, 2015).

Por ter sido apontado com um problema de saúde pública, em 2011 o Brasil aderiu ao programa da Organização das Nações Unidas – ONU denominado “Década de Ação pela Segurança no Trânsito”, no qual vários países se comprometiam, no interregno compreendido entre 2011 e 2020, a adotar medidas que visassem a prevenção de acidentes de trânsito. Através do “Plano de Ação Global para a Década”, projeto de execução do programa, foram definidas etapas para a melhoria da segurança viária nos países participantes do pacto, implementando medidas garantidoras aos grupos mais vulneráveis, tais como pedestres e ciclistas, bem como se articulando legislações mais rigorosas para os causadores de mortes e lesões no trânsito.

No Brasil, algumas medidas estão sendo implementadas, como por exemplo, investindo-se na capacitação dos agentes fiscalizadores de trânsito e no enrijecimento das normas para a habilitação e compra de veículos, em especial das motocicletas. Exemplo de medida que visa capacitar os agentes fiscalizadores de trânsito, é a edição da Portaria nº 94/2017 do Denatran, que determina a atualização desses profissionais periodicamente, bem como institui o curso de Agente de Trânsito para profissionais que

executam as atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento nos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito.

O foco da ação no país pode ser sintetizado pelo objetivo de aumentar a fiscalização em geral, realizando medidas prioritárias em relação às motocicletas, meio de transporte em que a gravidade das lesões de quem se acidenta costumam ser mais sérias.

Mesmo que o Brasil não tivesse aderido ao supracitado programa internacional, verifica-se que no âmbito normativo, o Brasil tem de forma bem definida a segurança no trânsito como responsabilidade do Estado. O art. 5º, *caput*, da Constituição Federal assegura que todos os cidadãos têm direito à segurança (BRASIL, 1988), na acepção mais ampla da palavra. Seguindo a mesma lógica garantista, Brasil (1997, s.p.), especificamente no Código de Trânsito Brasileiro em seu art. 2º, prescreve que “o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito”.

Pela leitura do dispositivo acima, aduz-se a necessidade de os órgãos de trânsito adotarem medidas para promover essa importante função que lhes foi atribuída. A Polícia Rodoviária Federal – PRF, órgão do Sistema Nacional de Trânsito, no intuito de exercitar sua missão institucional, buscou adotar medidas que ultrapassassem a mera aplicação de multas e penalidades aos condutores que trafegam nas vias federais. Uma das formas encontradas pela instituição foi a implementação, inicialmente nos estados de Sergipe e Santa Catarina, de policiais especializados no levantamento de local de acidentes de trânsito e perícia, no âmbito de sua circunscrição, as estradas e rodovias federais. O projeto-piloto iniciou-se no estado de Sergipe, no ano de 2013, e capacitou aproximadamente 150 policiais na atividade de perícia, cujo curso teve a carga horária de 154 horas/aula. Dois anos depois, em 2015, foi dado início ao curso de Pós-Graduação em Perícia de Acidentes de Trânsito, em parceria com o Instituto Federal de Santa Catarina, cujo objetivo era capacitar 180 policiais para a atividade pericial.

Com o intuito de propiciar uma melhor compreensão sobre a atuação da PRF nesse contexto, explanar-se-á um pouco sobre a relevância da realização de perícias nos acidentes de trânsito no tópico abaixo.

2.2 A importância da perícia em acidente de trânsito

A fim de entender a importância da realização de perícias de trânsito em acidentes, é interessante verificar, inicialmente, o conceito do vocábulo perícia. De acordo com o dicionário Michaelis (2017, s.p.), perícia é “um conhecimento especial ou grande habilidade em atividade ou área específica; destreza, mestria, proficiência.” Como termo técnico-jurídico, o mesmo dicionário conceitua (2017, s.p.): “Exame de caráter técnico, por pessoa especializada, nomeada pelo juiz, de um fato, estado ou valor de um objeto litigioso, cujos resultados servirão de meio de prova que o juiz precisará conhecer para tomar decisão.”

No Código de Processo Penal, lei que regulamenta os procedimentos relativos à persecução penal, não há definição para o conceito de perícia, mas esse normativo aponta como exigência que o perito oficial detenha nível superior. O mesmo normativo prevê inclusive que na falta do mesmo, o exame seja realizado por duas pessoas idôneas, portadoras de diploma de curso superior e com habilitação técnica relacionada à natureza do evento.

O fato é que as perícias em geral são meios de prova, ou seja, meios pelos quais se busca comprovar ou reconstituir os fatos investigados no processo, a fim de proporcionar ao julgador a máxima convicção possível para o julgamento da ação. Conceituando prova, transcreve-se Avena (2016, p. 315):

Prova é o conjunto de elementos produzidos pelas partes ou determinados pelo juiz visando à formação do convencimento quanto a atos, fatos e circunstâncias. Conforme refere Guilherme de Souza Nucci, o termo prova deriva do latim *probatio*, que significa ensaio, verificação, inspeção, exame, argumento, razão, aprovação ou confirmação.

No processo penal, a produção da prova objetiva auxiliar na formação do convencimento do juiz quanto à veracidade das afirmações das partes em juízo. Não se destina, portanto, às partes que a produzem ou requerem, mas ao magistrado, possibilitando, destarte, o julgamento de procedência ou improcedência da ação penal.

Muito embora a doutrina processualista não admita a hierarquia de provas, para quem uma prova não pode ser considerada melhor que outra, o exame pericial costuma ser tido como uma comprovação robusta, principalmente no que pertine à materialidade de alguns crimes, a qual os juízes costumam valorar substancialmente quando da análise dos casos que se apresentam ao judiciário.

Com base na apresentação inicial das regras relacionadas à perícia criminal, bem como com a demonstração de sua importância para que o Estado possa exercer corretamente o seu *munus* social, podemos avançar na conceituação de perícias em acidentes de trânsito. Podemos delinear essa modalidade de perícia como sendo a realização de um conjunto de procedimentos adotados por pessoas com aptidão e conhecimento técnico para registrar e analisar cientificamente as particularidades de um acidente de trânsito, e se possível, determinar a sua causa.

Segundo a maioria dos autores que estudam o tema perícia de acidentes de trânsito, por ser uma matéria que exige muitas vezes conhecimentos sobre diversas áreas, a perícia é realizada em etapas. Abaixo, transcreve-se trecho do livro de Negrini (2012, p. 22), que divide a perícia em acidente de trânsito da seguinte forma:

- **Constatação**, fase correspondente ao levantamento qualitativo e quantitativo do local (via e veículos), com o uso de croquis e levantamento fotográfico, visando a PERPETUAÇÃO dos vestígios - *Visum at Repertum*;
- **Avaliação**, fase onde se procedem as ANÁLISES, com a aplicação de conhecimentos técnicos e científicos especializados no estudo dos vestígios, bem como a realização de cálculos físicos;
- **Conclusão**, fase da RECONSTITUIÇÃO (reconstrução profissional, estudo da dinâmica do evento, análise de causas e síntese das conclusões. (GRIFO DO AUTOR)

De forma mais didática, Aragão (2011, p. 117) define:

Em linhas gerais, o levantamento pericial propriamente dito é representado pelos atos levados a efeito no local do acidente através de metodologia própria e demais especificações operacionais periciais, objetivando o devido registro de tudo o que foi encontrado em pertinência com o fato investigado, propiciando a sua análise e interpretação e culminando na revelação dos fatos pretéritos e conclusões alcançadas. Metodologicamente, a fase de levantamento de local é inspecionar e registrar os veículos sinistrados, as posições, situações e natureza das avarias, as condições operacionais dos veículos, suas posições de immobilizações, os cadáveres, se houver; as manchas em geral, os vestígios de solo (as marcas de derrapagem, frenagem e outras deixadas no pavimento), juntamente com os demais elementos que podem se desprender das carroçarias; o estado do solo, as sinalizações, etc.; e a partir da complexão de todos os elementos levantados, numa segunda fase, é feito o estudo científico daqueles elementos e, através dos princípios da lógica formal, é feita a reconstrução do evento, a forma pela qual o acidente aconteceu ou parece ter acontecido, disso, naturalmente, brotando a causa patrocínadora.

A realização de uma perícia em acidentes de trânsito culmina com a produção do laudo pericial, documento técnico no qual são apontadas as causas do acidente. Por meio desse documento é possível imputar responsabilidades aos causadores do sinistro de trânsito e provocar as mudanças necessárias garantidoras da segurança no trânsito. Quando se descobre quem é o “culpado”, seja pessoa física ou jurídica, torna-se possí-

vel que a parte prejudicada busque a satisfação dos seus prejuízos, sejam materiais ou morais, cobrando da parte causadora do dano reparação financeira e social. Isso indubitavelmente contribuiria para diminuir a cultura de impunidade arraigada no Brasil e na medida em que a realização de perícias fosse acontecendo, com a conseqüente definição da sua causa, essa atuação do poder público certamente impactaria na redução das estatísticas de acidentes de trânsito e no número de mortos e feridos oriundos desses eventos.

Esclarecido o conceito de perícia em acidentes de trânsito e demonstrada a sua imprescindibilidade quando da ocorrência de eventos que causem morte ou dano ao patrimônio público, passemos a análise das atribuições da Polícia Rodoviária Federal nos contextos normativos que se seguem.

2.3 Atribuições da PRF

2.3.1 Breve Histórico

Segundo informações buscadas no sítio da internet da Polícia Rodoviária Federal, a PRF foi criada em 1928, sob a denominação de “Polícia das Estradas”. Tinha a atribuição de fiscalizar três rodovias apenas e não contava com quadro próprio de servidores, contando com a colaboração de vigias da Comissão de Estradas e Rodagem para exercitar sua função.

Em 1945, a nominada Polícia das Estradas foi rebatizada de Polícia Rodoviária Federal, ocasião em que foi vinculada estruturalmente à pasta do Poder Executivo hoje correspondente ao Ministério dos Transportes.

Naquela época, embora recebesse o nome de “polícia”, a PRF exercia basicamente atribuições relacionadas ao trânsito. Somente com a Constituição de 1988 recebeu *status* de órgão da segurança pública, com expressa previsão no art. 144 e no capítulo destinado à Segurança Pública do Estado Brasileiro e recebeu da Carta Magna o encargo de exercer o “patrulhamento ostensivo das rodovias federais”.

Após três anos da elaboração da nova Constituição, em 1991, a PRF foi deslocada como órgão do Ministério dos Transportes para o Ministério da Justiça.

2.3.2 A PRF na CF/88

Conforme descrito, em 1988, com a Constituição pós regime militar, a PRF foi incluída no Sistema de Segurança Pública do Estado Brasileiro. Passou a integrar o art. 144 da Carta Magna, estando listada juntamente aos demais órgãos de segurança pública, tais como as Polícias Federal, Militar e Civil dos estados da federação.

Recebeu a incumbência de patrulhar ostensivamente as rodovias federais, embora essa expressão seja carregada de uma carga considerável de indefinição e atecnia.

Indefinição por que a própria Carta Magna não teceu maiores considerações sobre o que seria “patrulhar ostensivamente”. Atecnia por que a PRF é responsável pelo patrulhamento das rodovias e estradas federais, cuja diferenciação reside apenas no fato da primeira ser pavimentada e a outra não.

De qualquer forma, foi importante sobremaneira a designação da PRF como polícia das vias federais, órgão responsável pelas funções relativas à correta ordenação do trânsito, bem como pela manutenção da paz social na sua área de circunscrição. Contudo, uma maior clareza nas atribuições da PRF era indiscutivelmente necessária, motivo pelo qual foram editadas outras espécies normativas a fim de aclarar as funções desse órgão, o que ocorreu por meio do Código de Trânsito Brasileiro e do Decreto nº 1.655, como se vê a seguir.

2.3.3 A PRF no CTB

Em 1997, foi promulgado o Código de Trânsito Brasileiro - CTB, em substituição ao Código Nacional de Trânsito, que datava de 1966. Pelo lapso temporal de mais de trinta anos entre um código e outro e com as mudanças históricas pelas quais o país tinha passado, certo é que as previsões dos apêndices normativos relacionados ao trânsito careciam de uma readequação às necessidades da sociedade brasileira da época.

Em relação a PRF mais ainda, já que este órgão tinha sido realocado do Ministério dos Transportes para o Ministério da Justiça e sua função institucional tinha sido elástica.

Com o novo CTB, nome como a lei ficou conhecida, a PRF passou a fazer parte do Sistema Nacional de Trânsito, acompanhado dos demais órgãos e entidades responsáveis pela segurança no trânsito nas vias brasileiras.

As atribuições da PRF foram descritas nos art. 20 do Código de Trânsito, assim reproduzidas:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

- I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;
- II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;
- III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito, as medidas administrativas decorrentes e os valores provenientes de estada e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;
- IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;
- V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;
- VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;
- VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;
- VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;
- IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;
- X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;
- XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Percebe-se que esse dispositivo legal aclarou um pouco mais as atribuições da PRF, dando um norte do que seria o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, previsto na Constituição de 1988. Contudo, o Decreto nº 1.655 previu atribuições um

pouco mais extensas, como se pode verificar abaixo, o que demanda uma maior explicação sobre esse ponto.

2.3.4 O Decreto nº 1.655/95

Em 1995, ou seja, antes da promulgação do novo regulamento de trânsito brasileiro, o Presidente da República editou o Decreto nº 1.655, com o fito de organizar o funcionamento da PRF, que passava por significativas mudanças nas suas funções.

Conforme pode-se visualizar a seguir, o Decreto nº 1.655 traz atribuições bastante similares às previstas posteriormente no CTB. A única ressalva é quanto a especificidade de algumas das atribuições já previstas naquela lei de trânsito, como, por exemplo, a referente a realização de perícias em detrimento do levantamento de local de acidentes previsto no CTB.

Transcreve-se Brasil (1995, s.p.), especificamente o art. 1º do Decreto nº 1.655, para fins de conferência das atribuições previstas nesse normativo:

Art. 1º À Polícia Rodoviária Federal, órgão permanente, integrante da estrutura regimental do Ministério da Justiça, no âmbito das rodovias federais, compete:

I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

II - exercer os poderes de autoridade de polícia de trânsito, cumprindo e fazendo cumprir a legislação e demais normas pertinentes, inspecionar e fiscalizar o trânsito, assim como efetuar convênios específicos com outras organizações similares;

III - aplicar e arrecadar as multas impostas por infrações de trânsito e os valores decorrentes da prestação de serviços de estadia e remoção de veículos, objetos, animais e escolta de veículos de cargas excepcionais;

IV - executar serviços de prevenção, atendimento de acidentes e salvamento de vítimas nas rodovias federais;

V - realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;

VI - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de cargas indivisíveis;

VII - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções, obras e instalações não autorizadas;

VIII - executar medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;

IX - efetuar a fiscalização e o controle do tráfico de menores nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

X - colaborar e atuar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho e os demais crimes previstos em leis.

Pela comparação das atribuições da PRF previstas no CTB e no decreto, bem como se analisando a função da PRF descrita na Constituição Federal, percebe-se a necessidade de um aprofundamento nessas espécies normativas. Deve-se atentar especialmente para a norma infralegal denominada decreto e aos limites temáticos possíveis de serem regulamentados por meio dessas normas. Esse exame certamente servirá para responder à pergunta principal do objeto desse estudo, razão pela qual seguem-se as explicações infrademonstradas.

3 RESULTADOS DE PESQUISA

3.1 O Decreto nº 1.655/95 e sua inovação na ordem jurídica

Com o objetivo de nos aprofundarmos na força normativa do Decreto que regulamenta a atividade da PRF, é necessário que antes se faça uma pequena exegese desta figura normativa.

A edição de decretos pelo Presidente da República deriva do poder regulamentar. Esse poder confere ao Chefe do Executivo, primordialmente, explicar, por meio de atos próprios, a lei para sua correta execução, autorizando também a possibilidade de suprir as lacunas da lei que reclamem providências imediatas por parte da administração pública. Vejamos como Meirelles (2010, p. 183/184) se manifesta sobre o assunto:

Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos de competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresso, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é normativo e geral, podendo ser específico ou individual.

Acerca da classificação dos decretos existentes no direito brasileiro, há controvérsias de ampla magnitude na doutrina administrativista. Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, entende que a função do decreto é unicamente explicar as leis editadas pelo regular processo legislativo (2009, p.338). De outro entendimento, boa parte dos publicistas tradicionais admitem a existência dos decretos executivos e autônomos, sendo os primeiros aqueles emitidos para normatizar a fiel execução da lei e os segundos para estabelecer normas sobre matérias ainda não disciplinadas por lei. Meirelles (2010, p. 183/184) diz que o decreto executivo é aquele que “visa explicar a lei para facilitar a sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando a sua aplicação.” Sobre o decreto autônomo, o autor defende que é aquele que “dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei”, condicionando a sua existência à não invasão das chamadas “reservas de lei” e cuja finalidade é suprir a inação do legislador. Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2014, p. 93/94), admite a previsão expressa dos decretos autônomos no art. 84, alínea *a*, da Constituição Federal vigente, alterado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, conforme o reproduzido abaixo:

Com a Emenda Constitucional nº 32, altera-se o artigo 84, VI, para outorgar ao Presidente da República competência para "dispor, mediante decreto, sobre: (a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos". A competência, quanto à alínea a, limita-se à organização e funcionamento, pois a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública continua a depender de lei, conforme artigo 88, alterado pela Emenda Constitucional nº 32. Quanto à alínea b, não se trata de função regulamentar, mas de típico ato de efeitos concretos, porque a competência do Presidente da República se limitará a extinguir cargos ou funções, quando vagos, e não a estabelecer normas sobre a matéria. **Com a alteração do dispositivo constitucional, fica restabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro, para a hipótese específica inserida na alínea a.** A norma estabelece certo paralelismo com atribuições semelhantes da Câmara dos Deputados (art. 51, IV), do Senado (art. 52, XIII) e dos Tribunais (art. 96, I, b). (GRIFO NOSSO)

Para os defensores dessa classificação, o decreto autônomo só tem validade normativa até a edição de lei que o supra, funcionando apenas na ausência desta.

Outra corrente de doutrinadores mais vanguardistas, em especial André Cyrino, fazem uma divisão tripla dessa modalidade normativa. Classificam-nos em “executivo, independentes e autônomos”. Os decretos executivos teriam o mesmo conceito apresentado pelos doutrinadores tradicionais. Os decretos independentes teriam similar definição dos decretos autônomos da doutrina tradicional. As mudanças perceptíveis seriam quanto ao decreto autônomo dessa linha de estudo. Para Cyrino, os decretos autônomos não encontram limite na lei, estando respaldados pelo que o estudioso denomina “reserva da administração”, que seriam assuntos os quais somente cabe à administração do poder executivo, no que pertine à sua organização e funcionamento, resolver (CYRINO, 2016).

Para Cyrino (2005, p. 94), esse dispositivo normativo “tem fundamento imediato no texto constitucional”. Segundo o autor, os decretos autônomos não visam viabilizar a execução da lei, pois não se apoiam em qualquer lei, sendo tidos como atos normativos primários. Da mesma forma, Mendes (2015, p. 950) corrobora: “A modificação introduzida pela EC n. 32/2000 inaugurou, no sistema constitucional de 1988, o assim chamado “decreto autônomo”, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição.”

Assim sendo, para aqueles que assentem com essa linha de raciocínio, o decreto autônomo poderia inovar na ordem jurídica brasileira, desde que: 1) seu conteúdo se limitasse a organização da Administração Pública Federal, que não importasse aumento

de despesa ou criação ou extinção de cargos; e 2) seu fundamento de validade encontre amparo na Constituição.

Como quando na época da edição do Decreto nº 1.655/1995 estava vigente o Código Nacional Trânsito, instituído em 1966, o qual não previa a existência da Polícia Rodoviária Federal como órgão componente do Sistema Nacional de Trânsito (que à época também não existia), entende-se que a referida norma não se apresenta como decreto de execução, pois este dispositivo previa inauguralmente as atribuições da PRF.

Observe-se que o suprarreferido decreto atendia aos limites previstos doutrinariamente para a modalidade autônoma da classificação de Andre Cyrino, pois não aumentava a despesa da Administração Pública Federal, tampouco criava ou extinguiu cargos. Quanto ao fundamento de validade alicerçado na Constituição Federal, este poderia ser buscado no art. 144, parágrafo 2º, da Carta Magna de 1988, sob a previsão do órgão realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, expressão ampla e com uma carga exacerbada de imprecisão que poderia perfeitamente comportar as previsões do decreto.

Uma das atribuições previstas no Decreto nº 1.655 mais questionadas é a possibilidade da PRF realizar perícias de acidentes de trânsito no âmbito de sua circunscrição, justamente o foco do objeto de estudo desse trabalho. Sobre isso é pertinente tecer maiores comentários.

3.2 A legalidade da atividade pericial por parte da PRF

Formalmente, o marco inicial da regulamentação da atividade de perícia na PRF foi o Decreto nº 1.655/1995. Contudo, um ano antes, quando da propositura do Projeto de Lei nº 73/1994, que tratava do novo Código de Trânsito Brasileiro - CTB, já estava listada como atribuição da Polícia Rodoviária Federal a realização de perícias e levantamentos de locais de acidentes. O art. 20 do referido Projeto de Lei tinha redação exatamente igual a do art. 1º do Decreto nº 1.655/1995.

Dallari, renomado professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, manifestou-se sobre o projeto de lei que originaria o novo Código de Trânsito Brasileiro. O professor questionou a constitucionalidade do art. 20 do projeto do novo CTB,

exatamente o artigo que previa as atribuições da PRF, conforme se pode ver pelas transcrições abaixo (1995, p.254/256):

Como se pode notar, no inciso II, está prevista a realização do patrulhamento ostensivo, com a indicação de seus objetivos.

Os demais incisos, todavia, contemplam uma gama extremamente variada de atribuições as mais diversas. Algumas delas enquadram-se perfeitamente no disposto no inciso II, pois outra coisa não são senão atividades inerentes ao patrulhamento ostensivo. Outras podem ser consideradas como complementares ao patrulhamento. Mas, por outro lado, existem competências absolutamente extravagantes, totalmente desconectadas da atividade de patrulhamento, como é o caso da arrecadação de multas, ou que exigem conhecimentos técnicos alheios à atividade policial, como são exemplos a fiscalização do transporte de cargas indivisíveis e a realização de perícias.

[...]

Quando a Constituição Federal, no § 2º, do art. 144, falou em “patrulhamento ostensivo das rodovias”, era isso mesmo que estava querendo dizer, conferindo à Polícia Rodoviária Federal o poder-dever de exercer a vigilância, com o propósito de manter a ordem e a segurança, conferindo-lhe poderes para cumprir sua função de evitar a ruptura da ordem pública e zelar pela segurança de pessoas e bens. Mas nada mais que isso. Assim sendo, não pode o legislador ordinário desobedecer o comando superior constitucional, atribuindo à Polícia Rodoviária Federal competências muito maiores do que as que lhe foram dadas pela Constituição.

Com a evolução do debate e com a apresentação de emendas ao texto original pelos parlamentares, além da pressão exercida pelas categorias de servidores públicos aparentemente prejudicadas com esse elástico das atribuições da PRF, a previsão de realização de perícias foi suprimida do texto definitivo do novo Código de Trânsito Brasileiro, promulgado em 1997. A redação do art. 20 foi alterada, decisão que deixou para anos posteriores a discussão sobre as atribuições previstas no Decreto nº 1.655/1995.

Quanto às diferenças nas atribuições previstas no novo Código de Trânsito Brasileiro e as previstas no Decreto nº 1.655/1995, é importante se fazer uma análise mais detida sobre os termos empregados nesses normativos. No Decreto há a expressa previsão da PRF “realizar perícias”, enquanto que no CTB a expressão é “efetuar levantamento de locais de acidente de trânsito”, expressão também reproduzida na Portaria nº 1.375/2007, do Ministério da Justiça, que aprova o Regimento Interno da Polícia Rodoviária Federal. Por esse motivo, é importante se aprofundar um pouco na diferenciação entre essas duas expressões.

3.2.1. “Perícia” *versus* “levantamento de local de acidente”

Segundo a maioria dos autores que estudam o tema perícia de acidentes de trânsito, perícia e levantamento de local de acidente são conceitos diferentes quando se analisa a temática em questão. O segundo estaria contido no conceito do primeiro, de forma que para a realização da perícia é necessária a realização anterior do levantamento do local do acidente.

Para Aragão, renomado especialista em perícia de acidentes de trânsito, o levantamento de local de acidente estaria compreendido na fase de constatação, a primeira etapa da realização de uma perícia em acidentes de trânsito. Inclusive, o autor defende que o levantamento de local de acidente seja chamado de levantamento pericial, conforme pode-se verificar no trecho abaixo (2011, p. 117):

Como se percebe, o sucesso desse empreendimento repousa numa suficiente base de dados, conjunto dos vestígios materiais registrados na fase embrionária do atendimento pericial através do levantamento pericial, impropriamente chamado de levantamento do local, uma vez que açamba outros elementos fora o local propriamente dito, relativo aos veículos, ao homem e ao ambiente. (GRIFO NOSSO)

Percebe-se claramente que para os autores da área o levantamento do local de acidente é o início do trabalho realizado por um perito de acidentes de trânsito, tanto que para Aragão o levantamento de local é sinônimo de levantamento pericial.

Por esta conclusão fica demonstrada uma aparente antinomia entre as normas que regulam as atribuições da Polícia Rodoviária Federal, no que se relaciona a atividade pericial de acidentes de trânsito na circunscrição de competência da PRF, assunto que será mais profundamente abordado no decorrer desse estudo.

3.2.2. Questionamento judicial do Decreto nº 1.655/1995

Em 2010, a atividade pericial da PRF prevista no supracitado Decreto foi interpelada judicialmente, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4447, impetrada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF). Na ação são questionadas as práticas de atos “exclusivos da polícia judiciária”, tais como inter-

ceptações telefônicas, cautelares de prisão, busca e apreensão e perícias, que segundo a interpretação dos impetrantes, estariam sendo “usurpadas” pela PRF.

A Advocacia-Geral da União – AGU, quando instada a se manifestar no processo da ADI 4447, se pronunciou pela legalidade do Decreto nº 1.655, sob a alegação “que compete ao Presidente da República a decisão sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, desde que essa atuação não implique em aumento de despesa nem na criação ou extinção de cargos públicos”, demonstrando anuir com a teoria dos decretos autônomos da doutrina publicista mais moderna. A AGU também não vislumbrou qualquer delimitação ou diminuição da atuação da Polícia Federal, para quem o único objetivo do Decreto nº 1.655 foi discriminar as competências da PRF. Da mesma forma, a Procuradoria-Geral da República - PGR, na petição nº 31.848/2011 juntada ao processo da ação de inconstitucionalidade, opinou pelo não conhecimento da ação, e no mérito, pela improcedência do pedido.

Contudo, a fim de elucidar um pouco o tema, é conveniente fazer uma explanação sobre alguns temas correlatos aos argumentos da ADI nº 4447.

3.2.2.1 Polícia Judiciária *versus* Polícia Ostensiva

A Polícia Administrativa/Ostensiva tem como função prevenir a prática de atos lesivos à sociedade. No Brasil, segundo o art. 144 da Constituição Federal de 1988, essa função é primordialmente exercida pelas Polícias Militares dos estados, pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Ferroviária Federal.

À Polícia Judiciária, por sua vez, compete a execução de ações de caráter repressivo, que visam auxiliar a justiça na persecução penal. Tal função é primordialmente exercida pelas Polícia Federal e Civis estaduais. Para melhor explicar o tema, reproduz-se trecho do livro do processualista Renato Brasileiro (2016, p.52) :

Segundo a doutrina majoritária, à Polícia são atribuídas duas funções principais: a) Polícia Administrativa; trata-se de atividade de cunho preventivo, ligada à segurança, visando impedir a prática de atos lesivos à sociedade; b) Polícia Judiciária; cuida-se de função de caráter repressivo, auxiliando o Poder Judiciário. Sua atuação ocorre depois da prática de uma infração penal e tem como objetivo precípuo colher elementos de informação relativos à materialidade e à autoria do delito, propiciando que o titular da ação penal possa dar início à persecução penal em juízo

Brasileiro (2016, p.52) faz ainda diferenciação das funções de polícia judiciária e polícia investigativa.

Conquanto a doutrina, em sua maioria, faça referência à Polícia Judiciária como aquela à qual é atribuída a função de apurar as infrações penais e sua autoria, comungamos do entendimento de que funções de polícia judiciária não se confundem com funções de polícia investigativa. A despeito do teor do art. 4o, caput, do CPP, a Constituição Federal deixa clara a diferença entre funções de polícia judiciária e funções de polícia investigativa. Basta perceber que, ao se referir às atribuições da Polícia Federal, a Carta Magna diferencia as funções de polícia investigativa, previstas no art. 144, §1º, I e II, das funções de polícia judiciária (CF, art. 144, §1º, inciso IV). Com efeito, enquanto os incisos I e II do §1º do art. 144 da Carta Magna outorgam à Polícia Federal atribuições para apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei, bem como prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e descaminho, o inciso IV estabelece que a Polícia Federal destina-se a exercer, com exclusividade, as funções de Polícia Judiciária da União. Ora, veja-se que a função investigativa está descrita nos dois primeiros incisos, de maneira distinta das funções de polícia judiciária. Seguindo a mesma linha, o art. 144, §4º, da Constituição Federal, prevê que a Polícia Civil tem funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. Veja-se que há uma clara distinção entre funções de polícia judiciária e funções de apuração de infrações penais.

Pela explicação acima exposta, fica claro que a PRF não está se imiscuindo nas funções de polícia judiciária. A realização de perícias, segundo a definição do doutrinador Renato Brasileiro, estaria mais afeta às funções da polícia investigativa.

Sobre o mesmo tema, assim como sobre a exclusividade das Polícias Federal e Civil em exercer exclusivamente a atribuição de polícia judiciária e investigativa de seus respectivos entes, imperiosa é a transcrição da manifestação do Supremo Tribunal Federal – Brasil (2009, s.p.), no *Habeas Corpus* nº 89.837/2009 – DF/SEGUNDA TURMA – STF:

A QUESTÃO DA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE EXCLUSIVIDADE E A ATIVIDADE INVESTIGATÓRIA. - A cláusula de exclusividade inscrita no art. 144, § 1º, inciso IV, da Constituição da República - que não inibe a atividade de investigação criminal do Ministério Público - tem por única finalidade conferir à Polícia Federal, dentre os diversos organismos policiais que compõem o aparato repressivo da União Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal), **primazia investigatória na apuração dos crimes** previstos no próprio texto da Lei Fundamental ou, ainda, em tratados ou convenções internacionais. - Incumbe, à Polícia Civil dos Estados-membros e do Distrito Federal, ressalvada a competência da União Federal e excetuada a apuração dos crimes militares, a função de proceder à investigação dos ilícitos penais (crimes e contravenções), sem prejuízo do poder investigatório de que dispõe, como atividade subsidiária, o Ministério Público. - **Função de polícia judiciária e função de investigação penal: uma distinção conceitual relevante, que também justifica o reconhecimento,**

ao **Ministério Público, do poder investigatório em matéria penal**. Doutrina. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, Brasil (2015, s.p.), especificamente no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/2015/MG, da relatoria do Ministro Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal assim se pronunciou:

Hoje, a chamada formação da culpa, enquanto fase destinada à apuração do fato que se desenhe ilícito e típico, e de sua autoria, coautoria, ou de eventual participação, como procedimento preparatório à instauração da ação penal, se dá, primordialmente, no inquérito conduzido pelas autoridades policiais, como estatui o art. 4º, caput, do Código de Processo Penal. **Esta é a regra; não, porém, absoluta.** É que convém lembrar a existência válida dos institutos do inquérito policial militar, do inquérito administrativo *stricto sensu*, do inquérito civil, atinente à ação civil pública, do inquérito parlamentar e, até, da modalidade de formação da culpa nos crimes contra a propriedade imaterial. **Há, portanto, nas três esferas de Poder, distintas formas que ou são já, por natureza, preliminares de persecução penal**, como, v. g., o inquérito policial militar, ou que, não o sendo, podem, na prática, funcionar como tais, e todas elas lícitas. (Grifo nosso)

Pelo exposto acima, percebe-se que as Polícias Federal e Civil embora sejam, na estrutura administrativa do Estado, as instituições as quais a Constituição de 1988 atribuiu expressamente a função de exercer as investigações criminais, cujo objetivo é auxiliar o poder judiciário na persecução penal, estas não o fazem com exclusividade. Existem exceções taxativamente expressas em leis ordinárias e na Constituição Federal de 1988, como pode-se verificar, por exemplo, no art. 58, parágrafo 3º, que institui os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI(s), conforme Brasil (1988, s.p.) transcreve abaixo:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que **terão poderes de investigação** próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (Grifo nosso)

Observe-se que a realização de uma perícia de trânsito por parte de um perito da PRF, embora possa ser considerado com um ofício investigativo de ações criminais as quais decorram de homicídios no trânsito, esta não pode ser considerada como usurpação de função das Polícias Cíveis dos estados, já que o laudo pericial produzido pode ser

perfeitamente utilizado na instrução do Inquérito Policial e a atribuição exclusiva de polícia judiciária dessa instituição ser preservada.

Ademais, a realização de perícia de trânsito pela PRF não exclui a realização de nova perícia por outro órgão, ou mesmo por uma das partes interessadas na ocorrência, apenas serviria para colher e registrar os indícios e provas de forma mais fiel e eficiente, visto que é o policial rodoviário federal quem normalmente tem ciência e chega primeiro ao local de um acidente de trânsito ocorrido em via federal.

Essa rapidez que contribui para o acesso aos vestígios deixados pelo acidente de trânsito, que é um dos argumentos favoráveis a execução de perícias por parte da PRF, se coaduna com os princípios e regras norteadores da atividade pericial. A fim de propiciar um melhor estudo desses termos, indispensável é a explanação subsequente.

3.2.2.2 Princípios e previsões normativas relacionadas à perícia

A proximidade dos agentes da PRF com os acidentes de trânsito ocorridos nas vias federais e com as provas e evidências deles oriundas, privilegia muitos dos princípios e dispositivos legais que regulamentam a atividade pericial. Exemplo disso, é a busca pela verdade real, um dos princípios finalísticos da investigação criminal. Definindo o conceito, transcreve-se Avena (2016, p.44):

O princípio da verdade real, também conhecido princípio da verdade material ou da verdade substancial (terminologia empregada no art. 566 do CPP), significa que, no processo penal, devem ser realizadas as diligências necessárias e adotadas todas as providências cabíveis para tentar descobrir como os fatos realmente se passaram, de forma que o jus puniendi seja exercido com efetividade em relação àquele que praticou ou concorreu para a infração penal. Não se ignora, diante das regras legais e constitucionais que informam o processo penal brasileiro, que a verdade absoluta sobre o fato e suas circunstâncias dificilmente será alcançada. Muitos referem, inclusive, ser ela inatingível. Assim, a afirmação de que a verdade real é a meta do processo criminal significa dizer que o juiz deve impulsioná-lo com o objetivo de aproximar-se ao máximo da verdade plena, apurando os fatos até onde for possível elucidá-los, para que, ao final, possa proferir sentença que se sustente em elementos concretos, e não em ficções ou presunções.

Também é cabível falar da obrigatoriedade expressa no art. 158 do Código de Processo Penal – CPP, que explica ser indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, quando a infração penal deixar vestígios. Tal exame nada mais é que a coleta e análise de todas as evidências materiais deixadas pela infração penal, as quais

servirão para comprovar a efetiva ocorrência do delito penal. Avena (2016, p.360) explica:

Por exame de corpo de delito compreende-se a perícia destinada à comprovação da materialidade das infrações que deixam vestígios (v.g., homicídio, lesões corporais, furto qualificado pelo arrombamento, dano etc.). A própria nomenclatura utilizada – “corpo de delito” – sugere o objetivo dessa perícia: corporificar o resultado da infração penal, de forma a documentar o vestígio, perpetuando-o como parte do processo criminal.

Da mesma forma, Brasileiro (2016, p. 553) conceitua: “é uma análise feita por pessoas com conhecimentos técnicos ou científicos sobre os vestígios materiais deixados pela infração penal para comprovação da materialidade e autoria do delito”.

Como dito pelo derradeiro autor citado, esse dispositivo processual penal decorre da necessidade de comprovação da autoria e materialidade para a investigação de um crime. Os acidentes de trânsito dos quais decorrem morte também precisam de uma apurada investigação sobre suas causas, já que deles podem derivar a responsabilização por homicídio doloso ou culposo. E como manter a cena do acidente preservada após um evento como esse é muito difícil, tendo em vista a necessidade de circulação de pessoas e veículos, quanto mais rápido forem colhidos os vestígios do evento decorrentes, maiores são as chances de se chegar a conclusões lógicas e factíveis de como o acidente ocorreu, bem como elucidar as causas do mesmo.

3.3 Regulamentação da atividade pericial por parte da PRF

Mesmo diante da “instabilidade” do Decreto nº 1.655/1995, a Polícia Rodoviária Federal regulamentou a atividade pericial por meio do Manual de Procedimentos Operacionais nº 57, no ano de 2015. Esse normativo regulamenta a forma de elaboração dos Laudos Técnicos, Laudos Periciais e do Pareceres Técnicos, os quais tem o objetivo de promover a elucidação dos acidentes ocorridos nas vias federais, dos quais decorrerem mortes ou danos aos veículos oficiais pertencentes à administração Pública.

Saliente-se que esse normativo interno já prevê a existência de conflitos com outras esferas administrativas e judiciais, conforme pode-se perceber pelo trecho extraído do capítulo de Disposições Gerais do citado regulamento, segundo Brasil (2015, p.3):

O trabalho de levantamento técnico ou pericial do Policial Rodoviário Federal será realizado independentemente da realização da perícia criminal, mas as providências determinadas pela autoridade de polícia judiciária ou peritos criminais não serão obstadas a esse pretexto, respeitando-se a precedência das medidas tendentes à investigação de eventual infração penal. (GRIFO NOSSO)

O dispositivo exarado pela direção da Polícia Rodoviária Federal está em consonância com as interpretações mais recentes do Supremo Tribunal Federal, órgão que julgará o mérito da ação direta de inconstitucionalidade que questiona o Decreto nº 1.655/1995, pois reconhece prevalência da autoridade de polícia judiciária em detrimento da realização de perícias pela PRF.

Ressalte-se que, mesmo ciente da discussão acerca das atribuições do órgão, em especial a que autoriza a realização de perícias, não poderia a diretoria do órgão deixar de regular a forma de prestação desse serviço, sob pena de incorrer em desvios: a) a inexecução da atribuição por seus servidores, por clara ausência de orientações de como proceder a essa outorga, o que não é admitido, tendo em vista a norma gozar de presunção de legitimidade. b) Ou do contrário, os servidores, no afã de executar suas atribuições, realizem-nas extrapolando os limites da norma ou em desconformidade com ela.

Por todo o exposto no decorrer dessa investigação, conclui-se que há argumentos favoráveis e desfavoráveis a atuação da PRF na execução de perícias de acidentes de trânsito. Dessa forma, serão sopesados os pressupostos legais e fáticos referentes a essa função, os quais podem enrobustecer ou fragilizar a atribuição de realizar perícias, estabelecida por meio do Decreto nº 1.655/1995 a essa instituição. Iniciaremos com os desfavoráveis, que segundo nossa análise, são poucos, porém contundentes.

3.4 Argumentos desfavoráveis

Contrariamente às pretensões da PRF executar perícias de acidente de trânsito, pode-se aventar a edição do novo Código de Trânsito Brasileiro em 1997, ou seja, posteriormente à expedição do Decreto nº 1.655, em 1995.

Caso se aplicasse a interpretação majoritária da doutrina administrativista brasileira à espécie normativa em questão, sua classificação seria a de um decreto autônomo, encontrando limite, então, na lei posterior que o “revogaria”, pois segundo essa corrente esses normativos só são válidos enquanto não exista lei posterior que

regulamente o assunto tratado no dispositivo infralegal.

Inclusive, tal constatação nos remete a outro questionamento acerca da validade do decreto, qual seja: o Código de Trânsito Brasileiro aponta como uma das atribuições da PRF o levantamento de local de acidentes, que conforme explicado nesse trabalho, para a maioria dos estudiosos do tema, constitui uma das fases da perícia em acidentes de trânsito. Isto posto, percebe-se que a lei não se contrapõe ao decreto, apenas previu a atribuição de forma “incompleta”. Pois não há como se conceber realizar um levantamento de local de acidente sem ter conhecimentos de perícia, pela complexidade de tal função, sob pena de se admitir a ausência de registro de evidências importantes a elucidação do sinistro de trânsito por completo desconhecimento de seu executor.

Outra posição desfavorável à aplicação do Decreto nº 1.655/1995 pela PRF refere-se também a questões de cronologia. Cabe salientar que a emenda constitucional que possibilitou a edição de decretos autônomos pelo Chefe do Poder Executivo data de 2001, logo, seis anos depois a edição do decreto que regulamentou as atribuições da PRF. Assim, a nova redação do art. 84 da Constituição Federal se cumpriria a respaldar decretos autônomos posteriores a sua edição, deixando descobertos dispositivos normativos dessa espécie emitidos antes da reforma da Carta Magna.

Por fim, o último fundamento negativo apontado para desautorizar a PRF de realizar perícias de acidentes de trânsito consiste na edição da Lei Federal nº 12.030 de 2009, a qual determina existir o cargo específico de perito criminal para o exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal. Assim, como as perícias realizadas pela PRF são executadas quando da ocorrência de homicídios no trânsito, essas tem o viés criminal, já que poderiam ser utilizadas na instrução dos processos criminais decorrentes destes fatos.

3.5 Argumentos favoráveis

Contrapondo-se às alegações desfavoráveis citadas acima, pode-se fazer a seguinte defesa à atuação da PRF como executora de perícias de acidente de trânsito:

Quanto à edição do Código de Trânsito Brasileiro em data posterior à do decreto, se nos filiarms a corrente do doutrinador publicista André Cyrino, a data subsequente

da lei em nada interferirá na validade do Decreto nº 1.655, já que para os defensores dessa corrente o decreto autônomo busca sua validade diretamente na Constituição, não importando edição de lei posterior que regule, mesmo que transversalmente, o assunto.

Inclusive, sobre o fundamento de validade buscado na Constituição, pode-se apresentar, além da atribuição da PRF realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, prevista no art. 144, parágrafo segundo da CF/1988, a necessidade do estado garantir os direitos individuais dos brasileiros e estrangeiros, residentes e visitantes, previstos no artigo 5º, *caput*, da Constituição (BRASIL, 1988).

A segurança viária e a liberdade de locomoção são privilegiadas quando o estado é ágil ao desbloquear via obstruída por acidente de trânsito. Não só pelo direito de ir e vir dos indivíduos, mas pelo direito de ir e vir de forma segura, já que não é raro que aconteçam acidentes graves decorrentes de outros acidentes que bloqueavam a via.

O direito à vida e à propriedade também são assegurados quando o estado é eficiente em dizer quais as causas de um acidente de trânsito, já que pode ensejar responsabilizações, além da esfera criminal, nas esferas cíveis e administrativas. Segundo informações dos servidores alocados no Grupo de Investigação em Acidentes de Trânsito – GIAT, da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal em Sergipe, único estado que efetivamente realiza perícias nos acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias federais, os laudos periciais por eles produzidos rotineiramente são usados em ações de reparação civil contra particulares e até mesmo contra órgãos públicos, como é o caso da ocorrência registrada sob o nº 83151437, onde o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes -DNIT foi condenado pela Justiça Federal a indenizar os parentes da vítima falecida em decorrência de acidente de trânsito no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), a título de danos morais, acrescidos de pensão vitalícia para seus dependentes, calculada com base na remuneração da vítima morta. A justificativa para a condenação do órgão público foi a responsabilidade por uma defesa mal acondicionada na rodovia, que foi detectada como causa da morte da passageira do veículo envolvido no evento. Sobre essa constatação do defeito nos equipamentos de segurança da via, assevera-se que o conhecimento prático sobre o trecho rodoviário e a rotina dos acontecimentos que permeiam o trânsito certamente contribuíram consideravelmente para a elucidação das causas da morte da passageira envolvida no acidente, fato que se passasse despercebido, geraria uma injustiça colossal, além de não propiciar a correção do problema na via, o que poderia ceifar mais vidas em acidentes

similares a este caso fatídico.

Corroborando a posição acima defendida, Ranvier (2011, p.7) reconhece a *expertise* dos policiais rodoviários federais, como pode-se observar pelo trecho:

No primeiro momento que sucede ao acidente, quando, em regra, todos os elementos técnicos de análise resultantes estão presentes, o local do acidente é atendido pela perícia oficial e/ou, sempre que não há morte, seguindo a tendência internacional, a perícia oficial cede lugar aos agentes dos serviços públicos de trânsito que, em alguns municípios, passam a desempenhar as funções antes exclusivas daqueles ou, como é o caso mais frequente nas rodovias, por policiais rodoviários estaduais ou federais **que, apesar da negação dos retrógrados, pela natureza e qualidade do serviço prestado, bem merecem ser reconhecidos como autênticos peritos oficiais em acidentes de trânsito.** (Grifo nosso)

Ademais, os laudos periciais produzidos pela PRF também estão sendo utilizados para a importante função de promover debates nas Câmaras Temáticas do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, através do representante da PRF nesse órgão, o policial Adilson Paullus, os quais, segundo informação pessoalmente prestadas por esse servidor, estão atuando como fundamento para proposições de modificações nas normas de segurança veicular e habilitação de condutores.

Superados os fundamentos expressos buscados na Constituição Federal, embasemos a atuação da PRF como executor de perícias de trânsito também no “supraprincípio” da supremacia do interesse público, pilar do regime jurídico da Administração Pública.

Priorizar o interesse público significa prestar o serviço da melhor forma possível aos seus beneficiários, o povo, visando o bem comum. Quando a administração limita a prestação de um serviço público a um órgão exclusivamente, sem embasamento robusto para tal, visando unicamente sua organização administrativa, sem se preocupar em prejudicar os interesses dos indivíduos destinatários do serviço e engessando a máquina pública, está desprivilegiando o interesse público.

Não foi o que aconteceu quando o Chefe do Poder Executivo expediu o Decreto nº 1.655/1995, pois imagina-se que os argumentos da proximidade do evento, tendo em vista que o PRF é quem normalmente chega primeiro a um acidente de trânsito ocorrido em vias federais, pela facilidade de colheita dos vestígios e pelo prévio conhecimento sobre a dinâmica dos acidentes adquirida no dia a dia das suas atribuições, tenham sido preponderantes para a designação desse mister. Saliente-se a isso a possibilidade de atribuir a mais de um órgão a responsabilidade de uma função sem onerar os cofres

públicos, tampouco sem esvaziar as atribuições de qualquer dos órgãos.

Inclusive, quanto a isso também é salutar fazer uma reflexão acerca da carência de peritos criminais nos estados da federação. Essa categoria é responsável por uma gama imensa de tipos de perícias, contrastando com a ausência de profissionais disponíveis para executá-las.

Estudo publicado em 2016 pela Universidade Federal de Sergipe concluiu, através de pesquisa em 70 (setenta) processos criminais da comarca de Aracaju, que acusações são formuladas sem a devida comprovação material (laudo pericial), que é ausente ou ineficiente/incompleta (UFS, 2012). Ou seja, Sergipe, assim como a maioria dos estados, não detém quadro de pessoal suficiente para a realização de todas as perícias necessárias às comprovações de crimes, incluindo aí os cometidos no trânsito nas vias brasileiras. Na prática, essa impunidade acaba funcionando como fator motivador de condutas irresponsáveis por parte de alguns condutores brasileiros e gestores públicos. Talvez até por isso tenha sido celebrado o convênio com a PRF para confecção de laudos periciais de acidentes com mortes ocorridas nas vias federais de Sergipe.

Também em defesa do Decreto nº 1.655 e da sua validade para designar atribuições aos órgãos do poder executivo, cita-se o Decreto nº 4.176/2002 que regulamenta a edição dos atos normativos emitidos pelo Presidente da República. Neste decreto, no artigo 17, estabelece-se a obrigatoriedade e exclusividade do uso de decreto para disciplinar a organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa ou criação e extinção de cargos (Brasil, 2002). Portanto, o Decreto nº 1.655 estaria perfeitamente apto a estabelecer as atribuições da PRF. O único empecilho para que essa validação ocorra, seria novamente o aspecto cronológico da edição das normas aqui comentadas, visto que o Decreto nº 4.176 é posterior ao Decreto nº 1.655, de forma que será necessário aguardar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da validade do normativo que regulamenta a atividade da PRF. Quanto a isso, imagina-se ser possível admitir a validade das atribuições definidas no Decreto nº 1.655, já que, caso se admita a autonomia do Presidente da República para organizar o funcionamento da Administração Pública Federal, revogar o supracitado decreto seria inócuo, diante da possibilidade de nova edição de um decreto similar para atender o objeto regulado por este.

Por fim, analisando-se a Lei nº 12.030, que baliza a atividade de perícia oficial

criminal, entende-se que as especificações que a norma trouxe visam proteger o perito e a atividade por ele desenvolvida, de forma a evitar interferências no resultado do seu trabalho. A norma garante autonomia técnica, científica e funcional ao perito, o que, no caso em análise, não causaria nenhum prejuízo à atividade, caso ela fosse exercida por um PRF. Para ocupar o cargo de policial rodoviário federal também é necessário concurso público de nível superior, cargo em que também é assegurada a autonomia funcional do servidor. Ademais, por se tratar de cargo policial, maior seria o temor de qualquer indivíduo interessado no resultado da perícia tentar interferir ou se beneficiar do resultado desta, sob pena de ser preso pelo próprio agente de segurança pública.

4 CONCLUSÕES

Esclarecidos os pormenores correlatos a atividade pericial realizada pela PRF e sopesados os prós e contras desse ofício, apresenta-se a questão principal objeto desse estudo: há amparo legal para a atribuição de perícia em acidentes de trânsito aos agentes da PRF?

Infelizmente não vai ser possível responder plenamente à questão central objeto desse trabalho, tendo em vista esta decisão caber ao órgão máximo do judiciário brasileiro, o Supremo Tribunal Federal, que é quem vai julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447.

Argumentos favoráveis são muitos, principalmente os embasados no princípio da Supremacia do Interesse Público. Não é coerente com esse princípio dificultar uma prestação de serviço mais célere, sem custos para o Estado ou para o particular interessado, simplesmente para garantir um rol de competências previamente definidas para fins de facilitar o planejamento do Estado. Isso foge ao próprio conceito de administração, que é uma ciência que planeja, organiza e coordena os recursos disponíveis em busca da forma mais eficiente de atingir os objetivos almejados, que no caso da administração pública, é o bem social.

A fim de esvaziar mais ainda a importância da divisão estanque de tarefas atribuídas pelo poder público aos seus órgãos, em especial, aos órgãos encarregados de manter a segurança pública, vale comentar o projeto de unificação das polícias que tramita na Câmara dos Deputados, o que, se concretizado, fulminaria definitivamente qualquer discussão acerca das competências de cada uma das “polícias” criadas pelo Estado. Segundo o Projeto de Emenda Constitucional nº 430, a proposta é desconstituir as polícias militares e civis e criar uma nova polícia única dos estados e do Distrito Federal e territórios, adotando modelos unificados tais como o utilizado na Alemanha, Itália e França (BRASIL, 2009). Se essa alteração constitucional ocorrer, inútil será a divisão de funções hoje feita entre polícia ostensiva e polícia judiciária.

Por oportuno, convém enfatizar também que a validação do decreto que preconiza as atribuições da PRF tem grandes chances de ser concretizada, pois o STF, no julgamento da ADI nº 3.075/2014 – Plenário, cujo relator foi o ministro Gilmar

Mendes, reconheceu a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de propor normas que regulem a organização da Administração Pública, inclusive reconhecendo a existência da denominada “reserva da administração”, que nada mais é que a exclusividade de normatizar matérias afetas à sua área de competência, qual seja a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal, desde que respeitadas as cláusulas do não aumento de despesas e da não criação ou extinção de cargos (BRASIL, 2014). Inclusive, vale reforçar que o Ministro Gilmar Mendes é um dos doutrinadores vanguardistas que reconhece a existência dos decretos autônomos no Brasil e, caso este reconheça o Decreto nº 1.655 como exemplo dessa figura normativa, acredita-se que não faltarão a esse ilustríssimo julgador fundamentos constitucionais para ratificar as funções atribuídas à PRF pelo supracitado decreto.

De toda forma, até o deslinde final da ADI nº 4447, o Decreto nº 1.655, como ato administrativo normativo, goza do atributo da presunção de legitimidade, ou seja, há a presunção de que a norma está alinhada com as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, não podendo o administrador se esquivar de cumpri-la sob a justificativa do questionamento judicial de sua validade; Isso, por si só, referencia as atividades da direção da PRF em implementar o projeto de capacitação em perícia de alguns servidores do seu quadro funcional e a celebração do convênio com a Secretaria de Segurança Pública de Sergipe, que autorizou os policiais rodoviários federais daquela unidade a executarem perícias nos seus trechos de atuação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. Ed. São Paulo: Método, 2008.

ALMEIDA, Lino de Almeida. **Manual de Perícias em Acidentes de Trânsito**. 2. Ed. Campinas: Millennium Editora, 2015.

ARAGÃO, Ranvier Feitosa. **Investigação Pericial em Locais de Acidentes de Trânsito**. 1. Ed. Campinas: Millennium Editora, 2015.

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <www.planalto.com.br>. Acesso em 05 mar. 2017.

_____. Decreto- Lei 3.689, de 03 de Outubro de 1941. Institui o Código Processo Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 mar.2017.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos. **Acidentes de Trânsito nas Rodovias Federais Brasileiras – Caracterização, tendências e custos para a sociedade**. Brasília, 2015.

_____. Lei 5.108, de 21 de Setembro de 1966. Institui o Código Nacional de Trânsito. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 jan.2017.

_____. Lei 9.503, de 23 de Setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 jan.2017.

_____. Ministério da Justiça. Polícia Rodoviária Federal. Boletim de Serviço, Brasília, 2015. Portaria Normativa nº 115, de 10 de maio de 2016. Institui o Manual de Procedimentos Operacionais 057, MPO 057. Brasília, 2016.

CYRINO, André Rodrigues. **Regulamento Autônomo no Brasil: uma resposta às críticas**. Revista da Faculdade de Direito – UERJ. Rio de Janeiro: n. 30, p. 107-137, dez. 2016.

CYRINO, André Rodrigues. **O Poder Regulamentar do Presidente da República**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. **Competência Constitucional da Polícia Rodoviária Federal**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Ed. 135, p. 253-260, jul./set 1997.

DE LIMA, Renato Brasileiro. **Código de Processo Penal Comentado**. 2. Ed. Salvador: Juspodvium, 2017.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 Ed. São

Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MICHAELIS **Dicionário de Língua Portuguesa**. <www.michaelis.uol.com.br> Acesso em 08 abr.2017.

NETO, Osvaldo Negrini; KLEINUBING, Rodrigo; **Dinâmica dos Acidentes de Trânsito**. 4. Ed. Campinas: Millennium Editora, 2012.

OLIVEIRA PAIVA, Leticia. **Legislação aplicada à perícia**: 1. Ed. Florianópolis: Publicações do IFSC, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório Global sobre o Estado da Segurança Viária 2015**. França, 2015.

OTANI, Nilo. **Trabalho de Conclusão: Especialização em perícia de acidentes de Trânsito**: 1. Ed. Florianópolis: Publicações do IFSC, 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PRF – Polícia Rodoviária Federal. Disponível em <www.prf.gov.br>. Acesso em 08 abr.2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 25 abr.2017.

Universidade Federal de Sergipe. **PROVA PERICIAL NO ESTADO DE SERGIPE: A desfuncionalidade do sistema de justiça criminal**. Sergipe: Renaesp, 2012.