INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE REFERÊNCIA EM FORMAÇÃO E EAD/CERFEAD

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PERÍCIA DE ACIDENTES DE TRÂNSITO

A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL PARA REALIZAR PERÍCIA EM ACIDENTE DE TRÂNSITO

RUBENS MUSEKA JUNIOR

Florianópolis/SC

2017

RUBENS MUSEKA JUNIOR

A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL PARA REALIZAR PERÍCIA EM ACIDENTE DE TRÂNSITO

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 Dalperio, MSc.

Florianópolis/SC

2017

RUBENS MUSEKA JUNIOR

A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL PARA REALIZAR PERÍCIA EM ACIDENTE DE TRÂNSITO

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, (dia) de (mês) de ano.

.....

Prof. Nilo Otani, Dr.

Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA

.....

Prof. Adilson Briguenti Dalperio, MSc - Orientador

.....

Profª Nome Completo, Titulação

.....

Prof. Nome Completo, Titulação

Em matéria de competência administrativa, não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito

(Caio Tácito)

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor.

MUSEKA JUNIOR, RUBENS
A COMPETÊNCIA DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL PARA REALIZAR PERÍCIA EM ACIDENTE DE TRÂNSITO / RUBENS MUSEKA JUNIOR ; orientação de ADILSON BRIGUENTI DALPERIO. - Florianópolis, SC, 2017.
40 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. Trabalho de Conclusão. 2. Resumo do Trabalho. 3. Perícia em Acidente de Trânsito. 4. Polícia Rodoviária Federal. 5. Competência. I. DALPERIO, ADILSON BRIGUENTI. II. Instituto Federal de Santa Catarina. Departamento de Educação à Distância. III. Título.

RESUMO

MUSEKA JUNIOR, Rubens. **A competência da Polícia Rodoviária Federal para realizar perícia em acidente de trânsito**. 2017. 41 f. Trabalho de Conclusão (Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia de Acidentes de Trânsito) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

O objetivo geral deste estudo é investigar a competência da Polícia Rodoviária Federal – PRF - para realizar perícia em acidente de trânsito. A pesquisa foi desenvolvida mediante análise do regramento jurídico que estabelece as atribuições da PRF, comparando-o com a doutrina e a jurisprudência aplicáveis ao tema. No tocante a sua atividade-fim, na qualidade de órgão policial e de fiscalização, a PRF é, por natureza e excelência, um *órgão verificador,* o que é compatível com a emissão de perícias. O objetivo da perícia de acidente de trânsito não é apurar a responsabilidade criminal dos envolvidos - embora, a critério de quem presida esse tipo de investigação, possa vir a ser utilizada como meio de prova no inquérito policial-, mas sim esclarecer as causas dos acidentes. Não inibe a perícia criminal podendo, com ela, existir simultaneamente. Para prevenir dissabores, não é recomendável que a PRF, por conta própria, passe a considerar seus laudos e pareceres técnicos como substitutos da perícia criminal naquelas hipóteses legais onde esta se faz necessária. Para tanto, deve-se obter prévia anuência da autoridade competente.

Palavras-chave: Trabalho de Conclusão. Resumo do Trabalho. Perícia em Acidente de Trânsito. Polícia Rodoviária Federal. Competência.

ABSTRACT

MUSEKA JUNIOR, Rubens. **The competence of the Polícia Rodoviária Federal to perform expertise in traffic accident**. 2017. 41 f. Conclusion Work (*lato sensu* Postgraduate Course in Traffic Accident Expertise) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

The general objective of this study is to investigate the competence of the Polícia Rodoviária Federal – PRF - to carry out traffic accident investigation. The research was developed by analyzing the legal regulation that establishes the attributions of the PRF, comparing it with the doctrine and jurisprudence applicable to the subject. With regard to its final activity, as a police and supervisory organ, the PRF is, by nature and excellence, a verification organ, which is compatible with the issuance of expertise. The purpose of the traffic accident investigation is not to establish the criminal responsibility of those involved - although, at the discretion of those who preside this type of investigation, it may be used as evidence in the police investigation - but rather to clarify the causes of the accidents. It does not inhibit criminal profiling, but can exist simultaneously with it. In order to avoid disappointment, it is not recommended that the PRF, on its own, consider its reports and technical opinions as substitutes for criminal expertise in those legal cases where it is necessary. To this end, the competent authority must obtain prior consent.

Key-words: Conclusion work. Summary of Work. Expertise in Traffic Accident. Polícia Rodoviária Federal. Competence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10
1.1 Tema e problema...….....11
1.2 Objetivos.....12
1.2.1 Objetivo Geral.....12
1.2.2 Objetivos Específicos.....12
1.3 Procedimentos metodológicos ……...……**13**
1.3.1 Caracterização da pesquisa ……...……13

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....….....…14
2.1 Perícia ...…….....….....14
2.1.1 Conceito ….....….....….....14
2.1.2 Classificação da perícia em acidente de trânsito .....….....15
2.1.3 Requisitos da perícia em acidente de trânsito ….....….....16
2.2 Competência …….....17
2.2.1Competência administrativa ….....17
2.2.2 Atribuições legais da Polícia Rodoviária Federal ….....….19
2.3 Constitucionalidade do inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95 25
2.3.1 ADI 4441.....…26
2.3.2 Princípios constitucionais ….....….....…...27
2.3.3 Princípio da unidade da constituição ….....…...29
2.3.4 Princípio da harmonização constitucional .....…...30
2.3.5 Princípio da máxima efetividade da constituição .....…...31
2.3.2 Princípio da presunção da constitucionalidade dos atos normativos …...32

3 RESULTADOS DE PESQUISA....…….....34

4 CONCLUSÕES.....35

REFERÊNCIAS.....37

ANEXO A – MAPA ESTRATÉGICO DA PRF 2013-2020 ….....….....39

ANEXO B – PORTARIA Nº 055/2014 SSP/SE ….....….....40

1 INTRODUÇÃO

Desde que foi criada no ano de 1928 sob a designação de “Polícia de Estradas”, o órgão atualmente conhecido como Polícia Rodoviária Federal absorveu inúmeras competências e atribuições, conquistando reconhecimento e relevância não só no patrulhamento rodoviário – ofício que lhe conferiu sua identidade primária-, mas também no combate e na prevenção de crimes e no atendimento e socorro a vítimas de acidentes de trânsito.

A mais recente fronteira desbravada pela PRF consiste na realização de perícias em acidentes de trânsito, mister que lhe foi outorgado pelo Decreto nº 1.655/95. Depreende-se da Portaria nº 151/2014, da Direção-Geral da PRF, que o Projeto Levantamento Técnico de Acidentes (Perícia) - PLTA, tem por escopo cumprir a competência institucional estabelecida no Decreto Presidencial nº 1.655/95; no art. 20, inciso IV, da Lei 9.503/97; na Portaria Ministerial nº 1.375/2007 e no Plano Estratégico da PRF (Portaria nº 28/2014-DG), com o propósito de oferecer à sociedade um serviço técnico de qualidade, disponibilizando à autoridade competente o embasamento técnico necessário para fundamentar suas decisões no concernente ao deslinde de acidentes de trânsito em rodovias ou estradas federais.

Além dos fundamentos de fato e de Direito acima mencionados e de acordo com a fundamentação do PLTA, a PRF defende a pertinência da sua competência para realizar perícias sob o argumento de que é o órgão mais próximo do local do acidente nas rodovias e estradas federais e, desta forma, seria o mais apto a concretizar o princípio da imediação na coleta probatória, em obediência ao postulado da predominância do interesse público.

Outras circunstâncias que, segundo a sua Direção-Geral, justificariam a realização de perícia pela PRF seriam:

a) assegurar a livre circulação nas rodovias federais, na medida em que que reduziria notavelmente o tempo do atendimento pericial para a liberação da via, favorecendo a diminuição do risco de novos acidentes causados em razão do primeiro;

b) intensificar ações de garantia e promoção dos Direitos Humanos, ao fornecer ao vitimado e familiares um atendimento de excelência e com reduzido tempo de exposição;

c) oferecer subsídios à Advocacia-Geral da União (AGU) e a Previdência Social nas Ações Regressivas, ajuizadas em desfavor dos condutores causadores de acidentes de trânsito nas rodovias federais, objetivando ressarcir os valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a título de indenização e pensão para a família das vítimas, bem como as parcelas futuras;

d) apresentar dados com maior embasamento técnico acerca dos fatores contribuintes e agravantes, e das causas determinantes de acidentes de trânsito, por meio de publicações diversas sobre o tema, respaldando ações e políticas públicas de segurança viária, contribuindo para a redução da violência no trânsito, bem como o fortalecimento da instituição na atividade acadêmica, por meio da produção e disseminação de conhecimentos.

Entretanto, a competência da PRF para realizar perícias e investigações, conforme o inciso V do Decreto nº 1.655/95, figura como objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4447, intentada pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal e pela Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais, sob o argumento de que o referido ato normativo, ao possibilitar o desempenho de atos investigatórios pela PRF, invadiria a competência exclusiva da Polícia Federal, prevista na Constituição Federal.

1.1 Tema e Problema de Pesquisa

O laudo pericial de acidente de trânsito, assim como o parecer técnico, enquanto atos administrativos enunciativos devem ser editados por um agente competente, ou seja, devem ser feitos por um ser dotado de força legal para produzir este ato. Segundo Diógenes Gasparini (2003, p. 59), “agente público competente é o que recebe da lei o devido poder para o desempenho de suas funções”. Hely Lopes Meirelles (1998, p. 134) pontifica que “nenhum ato – discricionário ou vinculado – pode ser realizado validamente sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo”.

Diante da celeuma que o assunto fomenta, há necessidade de se investigar a natureza, o alcance e os contornos técnico-jurídicos da perícia cuja

feitura se espera obter da PRF, com o propósito de verificar a possibilidade desse múnus ser exercido de forma adequada sem adentrar a seara da competência de outros órgãos.

1.2 Objetivos

Este trabalho tem por finalidade examinar o ordenamento jurídico pátrio para investigar se a realização de perícia em acidente trânsito é uma atividade compatível com as atribuições constitucionais e institucionais da Polícia Rodoviária Federal, tendo em vista a essência de suas obrigações funcionais e a controvérsia fomentada por demandas judiciais em curso no Supremo Tribunal Federal.

Os objetivos do presente trabalho se encontram divididos em duas categorias: objetivo geral e objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é investigar a competência da PRF para realizar perícia em acidente de trânsito.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) identificar os principais aspectos legais e conceituais aplicáveis à perícia em acidente de trânsito;

b) apurar os requisitos essenciais da perícia de acidente de trânsito e a sua classificação doutrinária;

c) examinar as diversas atribuições legalmente conferidas à PRF e verificar a sua compatibilidade e pertinência com a realização da perícia em acidente de trânsito;

d) analisar a constitucionalidade das disposições legais que autorizam a PRF a executar perícia em acidente de trânsito à luz dos princípios aplicáveis à espécie.

1.3 Procedimentos metodológicos

Metodologicamente, a presente abordagem foi fragmentada em cinco etapas:

Etapa 1 – pesquisa e elaboração da fundamentação teórica.

Etapa 2 – prosseguimento da pesquisa e finalização da fundamentação teórica. Elaboração da introdução e início dos resultados de pesquisa.

Etapa 3 – encerramento dos resultados de pesquisa. Elaboração das conclusões, do resumo e o resumo em língua estrangeira.

Etapa 4 – Revisão dos textos, citações, referências, anexo, apêndice, sumário e formatação geral. Envio ao orientador para fins de banca.

Etapa 5 – Banca de defesa e correções necessárias.

1.3.1 Caracterização da pesquisa

Este estudo foi desenvolvido mediante análise do regramento jurídico que estabelece as atribuições da Polícia Rodoviária Federal - PRF, notadamente: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88; a Lei Federal nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB; o Decreto nº 1.655/95, que define a competência da PRF; e a Portaria nº 1.375, de 02 de agosto de 1997, do Ministério da Justiça, que instituiu o Regimento Interno da PRF; cotejando-o com doutrina e jurisprudência aplicáveis ao tema, levando, ainda, em consideração, os argumentos desfraldados por alguns segmentos que se opõe à realização de perícia em acidente de trânsito por parte da PRF e a defesa apresentada por aqueles que professam o contrário.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Perícia

Quando se fala em perícia geralmente se imagina aquele meio de prova obtido pela atuação de profissionais legalmente habilitados e de órgãos técnicos ou científicos, promovida pela autoridade policial ou judiciária, com a finalidade de esclarecer à Justiça sobre o fato que figura como objeto de crime ou litígio. Todavia, a perícia não é uma atividade exclusiva da polícia judiciária nem dos órgãos do Poder Judiciário. Inúmeras perícias são realizadas sem, necessariamente, ter o propósito de instruir um inquérito policial ou uma demanda judicial. Perícias médicas do INSS, perícias realizadas pela Receita Federal, perícias contábeis extrajudiciais e arbitrais são exemplos de procedimentos periciais realizados independentemente da existência de uma infração penal ou certame judicial. Da mesma forma, a perícia de acidente de trânsito a que se refere o inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95 não é, por excelência, uma perícia criminal nem judicial, apesar de poder vir a ser utilizada como prova nessas querelas, a juízo de quem as presidir. Dito de outro modo: não é necessário haver um crime ou uma determinação judicial para instar a PRF a executar perícia em acidente de trânsito bastando, nos moldes atuais, por exemplo, que um dos veículos envolvidos seja de categoria oficial.

2.1.1 Conceito

Perícia pode, em termo gerais, ser definida como um conjunto de procedimentos técnico-científicos destinados a angariar elementos de convicção necessários para o esclarecimento de um determinado fato.

De acordo com a Instrução Normativa nº 47, de 07 de outubro de 2014, da lavra da Direção-Geral da PRF, pode-se conceituar especificamente a perícia de acidente de trânsito realizada pela PRF nos seguintes termos: atividade técnico-científica realizada por policial rodoviário federal aprovado em curso específico, que busca apurar detalhadamente fatores contribuintes, causa provável, indícios de autoria e dinâmica do acidente de trânsito, tendo por objetivo fornecer à autoridade competente o subsídio adequado para a

tomada de decisão, no que tange ao deslinde de acidentes de trânsito em rodovias ou estradas federais.

Inobstante, para encetar a apuração da possibilidade de a perícia em acidente de trânsito ser um ato passível de ser executado pela PRF sem extrapolar sua seara de atribuições, urge, de início, investigar quais são a classificação legal e os requisitos dessa atividade.

2.1.2 Classificação da perícia em acidente de trânsito

A perícia de acidente de trânsito a que alude o inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95 é, antes de mais nada, um ato administrativo. Diógenes Gasparini (2003, p. 58) assim conceitua ato administrativo:

> (…) toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.

Embora se trate de um conceito genérico, não é difícil identificar a perícia aqui tratada com os aspectos alinhados nessa definição. Com efeito, a perícia atribuída a PRF é um ato unilateral, pois, a rigor, independe da vontade de terceiros; produz efeitos jurídicos, uma vez que, ao declarar as causas e circunstâncias do acidente de trânsito, cria reflexos na seara administrativa, civil e criminal para os envolvidos; é praticada por um agente estatal competente no exercício regular de suas funções; e, como toda atividade administrativa, pode vir a figurar como objeto de demanda judicial.

Utilizando, ainda, a cátedra de Gasparini (2003), sustenta-se a seguinte classificação para a perícia de acidente de trânsito feita pela PRF:

a) quanto a natureza da atividade administrativa, a perícia é enunciativa ou consultiva, já que serve para esclarecer uma situação de fato ou de direito;

b) quanto à natureza do seu conteúdo é um ato concreto, pois dispõe para um único e específico caso – o acidente objeto da perícia-, e nessa aplicação se esgota;

c) quanto aos destinatários, trata-se de um ato geral, servindo não só aos envolvidos diretamente no sinistro, como também a órgãos e autoridades que, porventura, tenham interesse no esclarecimento desse fato;

d) quanto ao grau de liberdade da Administração Pública para decidir, pode-se dizer que a perícia é um ato vinculado, pois o ordenamento jurídico descreve se, quando e como deve ocorrer; e

e) quanto aos efeitos, mostra-se um ato declaratório, pois não cria, altera, transfere ou extingue direito e obrigações – características próprias dos atos constitutivos-, servindo, tão somente, para afirmar a existência das situações factuais que teriam dado causa ao desastre.

2.1.3 Requisitos da perícia em acidente de trânsito

Sendo a perícia em análise um ato administrativo, e considerando o disposto no art. 2º da Lei nº 4.717/65 que aponta os vícios capazes de ensejar a invalidação dessa estirpe de medida, pode-se afirmar que cinco são os requisitos de validade essenciais da perícia: finalidade, forma, motivo, objeto e competência do agente.

A finalidade da perícia de que trata este estudo se encontra expressamente averbada na parte final do inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95, ou seja, a elucidação de acidente de trânsito.

A forma, na qualidade de modo como se exterioriza validamente o ato administrativo em apreço, é aquela preconizada na IN/DG/PRF nº 47/14, podendo se concretizar mediante laudo pericial, quando se tratar de evento no qual o perito teve contato imediato com o objeto da perícia, realizando ou coordenando diretamente o levantamento das informações no local do acidente, ocasião em que a sua formulação mínima observará o disposto no art. 3º da supracitada norma (histórico, identificação do local, dos veículos, das vítimas, estudo da dinâmica do evento, conclusões e encerramento); ou por

intermédio de parecer técnico, quando elaborado com base nas informações constantes do boletim de acidente de trânsito – BAT e outras peças de interesse, atendendo solicitação da Advocacia-Geral da União, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou da Polícia Judiciária, cuja formatação se encontra preceituada no art. 4º da mesma instrução (introdução, histórico, identificação das peças apresentadas para análise e de outras analisadas, especificação dos exames e da metodologia utilizada e conclusão).

O motivo da perícia em foco nada mais é do que a ocorrência do próprio acidente e o seu objeto é a declaração das causas e circunstâncias que deram azo ao evento danoso.

No plano institucional, é competente para realizar perícia de trânsito, nos termos da regulamentação vigente, policial rodoviário federal aprovado em curso de perícia de acidentes de trânsito, promovido pela Coordenação de Ensino – COEN/PRF ou, tratando-se de perícia realizada para emissão de parecer técnico, policial detentor de conhecimento técnico-científico, validado pela COEN, no tema objeto de questionamento. Já a competência material para a realização da perícia de acidente de trânsito é atribuída à PRF pelo inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95. A eficácia, validade e alcance desse comando é o que se examinará nos próximos tópicos.

2.2 Competência

2.2.1 Competência Administrativa

Para desenlaçar o nó górdio que estimulou a realização deste trabalho convém conhecer a definição doutrinária de competência administrativa.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 144), competência pode ser conceituada como “o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos”. Na elaboração dessa assertiva, referido administrativista leva em consideração que o poder expressado nas competências representa a face

reversa do dever de bem satisfazer interesses públicos. Consequência disto, de acordo com esta cátedra é que:

> (…) as competências, embora apareçam *abstratamente* com a extensão, intensidade e amplitude necessárias para colher as várias hipóteses possíveis, *outorgam*, *"in concreto", única e exclusivamente o "quantum" de poder indispensável* para curar o interesse em vista do qual foram atribuídas a alguém; ou seja: *nada mais do que o requerido para satisfação do dever* que lhe preside a existência. (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 144)

Sendo assim, o dimensionamento de determinada competência administrativa – sua extensão, intensidade e amplitude- está intimamente relacionado com o fim para o qual foi criado o órgão que irá exercê-la.

Odete Medauar (2011, p. 59) leciona que no direito público, as atribuições de cada órgão ou autoridade recebem o nome de competência, que, sob essa ótica, significa a aptidão legal conferida a um órgão ou autoridade para realizar determinadas atividades. Em razão da divisão das atividades – ainda segundo Medauar – cada órgão é dotado de <u>atribuições específicas</u> que não se confundem com as atribuições de outros órgãos e que, em princípio, <u>somente por eles podem ser exercidas</u>. (grifos meus)

A definição acima apresenta alguns termos que estimulam reflexões importantes para o objeto deste estudo. Como visto, de acordo com a citada doutrinadora, a especificidade da atribuição conferida por lei a um determinado órgão é o que pode lhe proporcionar a exclusividade no exercício dessa atividade. A especificação da atribuição é um corolário lógico da compatibilidade do ato administrativo a ser realizado com a natureza das incumbências legais do órgão (competência material), respeitando a sua circunscrição (competência territorial).

Por seu turno, Carvalho Filho (2011, p. 98) lança o seguinte olhar acerca da competência administrativa:

> Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. (…) O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado, e é por esse motivo que o instituto é estudado dentro dos três Poderes de Estado, incumbidos, como se sabe, do exercício daquelas funções.
> O elemento da competência administrativa anda lado a lado com o da *capacidade* no direito privado. Capacidade, como não

> desconhecemos, é a idoneidade de atribuir-se a alguém a titularidade de relações jurídicas. No direito público há um *plus* e relação ao direito privado: naquele se exige que, além das condições normais necessárias à capacidade, atue o sujeito da vontade *dentro da esfera que a lei traçou*. Como o Estado possui, pessoa jurídica que é, as condições normais de capacidade, fica a necessidade de averiguar a condição específica, vale dizer, a competência administrativa de seu agente.

Sob essa perspectiva, cumpre investigar as atribuições legalmente conferidas à PRF para o exercício do seu dever institucional.

2.2.2. Atribuições legais da Polícia Rodoviária Federal

Situada entre os órgãos por intermédio dos quais o Estado deve exercer o seu dever de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, a Polícia Rodoviária Federal recebeu, da Magna Carta, a destinação de realizar o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, nos seguintes termos:

> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> (…)
> II – polícia rodoviária federal;
> (…)
> § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (BONAVIDES, 2011, p. 781)

Patrulhamento, conforme definição dada pelo Anexo I da Lei nº 9.503/97 que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, é a função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de garantir obediência às normas de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes. Para dar concretude a essa tarefa – o patrulhamento ostensivo - o art. 20, também do CTB, confere à PRF as seguintes competência, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das rodovias e estradas federais;

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 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 – SNT, para fins de arrecadação e compensação de mulas 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 do CTB, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

Como se vê, nem a Constituição Federal em vigor, nem o CTB atribuem à PRF, de forma expressa, competência nominal para realizar perícia em acidente de trânsito. O termo “perícia” é empregado pela primeira vez no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, que define as competências da

PRF. *Verba legis*:

> 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 carga 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.

Ainda no concernente às competências da PRF, o Regimento Interno do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, aprovado pela Portaria MJ nº 1.375, de 2 de agosto de 2007, estabelece o seguinte:

> Art. 1º O Departamento de Polícia Rodoviária Federal, órgão específico singular, integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Justiça, a que se refere o art. 2º, inciso II, alínea "h", do Anexo I do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, tem por finalidade exercer as competências estabelecidas no §2º do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, no artigo 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

I - preservar a ordem, a segurança pública, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros, planejar e coordenar o policiamento rodoviário e executar operações relacionadas com os serviços de segurança pública, por meio do policiamento ostensivo das rodovias e estradas federais;
II - exercer os poderes de autoridade de trânsito, dentre os quais:
a) autuar infratores, adotar as medidas administrativas e aplicar as penalidades;
b) cobrar e arrecadar multas, taxas e valores, em razão da prestação dos serviços de apreensão, remoção e estadia de veículos, objetos e animais, que se encontrem irregularmente nas faixas de domínio das rodovias federais, podendo providenciar a alienação daqueles não reclamados, na forma da legislação em vigor;
c) realizar, diretamente ou por meio de terceiros, na forma da lei, a escolta de veículos de cargas superdimensionadas, indivisíveis ou perigosas, podendo recolher os valores provenientes deste serviço; e
d) realizar, diretamente ou por meio de terceiros, na forma da lei, serviços de guincho;
III - executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas e bens;
IV - planejar e executar os serviços de prevenção de acidentes e atendimento a vítimas nas rodovias e estradas federais;
V - realizar levantamentos de locais de acidentes, boletins de ocorrências, análise de disco diagrama, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em lei ou regulamentos, imprescindíveis à completa elucidação dos acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias e estradas federais;
VI - assegurar a livre circulação das vias, notadamente em casos de acidentes de trânsito e manifestações sociais e calamidades públicas;
VII - elaborar o termo circunstanciado de ocorrências a que faz referência o parágrafo único do artigo 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e disciplinando o seu preenchimento a ser aprovada pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal;
VIII - manter articulação com os órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, de Transporte e de Segurança Pública, promovendo o intercâmbio de informações, objetivando o combate à violência no trânsito e a implementação de ações integradas de segurança pública;
IX - executar, promover e participar das atividades de orientação e educação para a segurança do trânsito, bem como desenvolver trabalho contínuo e permanente de prevenção de acidentes de trânsito;
X - informar ao órgão responsável pela manutenção, conservação e sinalização das vias, sobre as condições de tráfego que possam comprometer a segurança do trânsito, solicitando e adotando medidas emergenciais à sua proteção;
XI - promover processos de recrutamento, seleção e atividades de capacitação de recursos humanos, bem como demais atividades de ensino, na área de competência do Departamento;
XII - credenciar, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de guincho e remoção de veículos, de escolta de transporte de cargas superdimensionadas, indivisíveis, e de produtos perigosos;
XIII - assegurar a livre circulação nas rodovias e estradas federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário competente a adoção de medidas emergenciais, bem como zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança; e
XIV - planejar e executar medidas de segurança para a escolta dos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado,

> Chefes de Estado, Diplomatas estrangeiros e outras autoridades, nas vias federais, quando solicitado pela autoridade competente.

Note-se que o regimento interno da PRF, a exemplo do que se observou na Carta Republicana e no CTB, não inclui, taxativamente, a realização de perícia em acidente de trânsito no rol de competências desse Departamento. Entretanto, em 2014, a PRF aprovou e publicou o Mapa Estratégico 2013-2020 (Anexo A), inspirado na Portaria nº 28, de 12 de fevereiro de 2014, da lavra da sua Direção-Geral, onde consagrou a perícia em acidente de trânsito como um procedimento a ser implementado nesse período.

Uma vez delineadas as atribuições e competências da Polícia Rodoviária Federal, para seguir na investigação da pertinência e licitude de albergar a perícia de acidente de trânsito nesse rol, é conveniente verificar qual seria a classificação da PRF enquanto órgão público. Para tanto, vale atentar para os critérios utilizados por Bandeira de Mello (2011, p. 141):

> Os órgãos, quanto à estrutura, podem ser divididos em (a) *simples* e (b) *colegiais*, conforme suas decisões sejam formadas e manifestadas individualmente por seus agentes ou, então, coletivamente pelo conjunto de agentes que os integram (como, por exemplo, as Comissões, os Conselhos etc), caso, este, em que suas deliberações são imputadas ao corpo deliberativo, e não a fada qual de seus componentes.
>
> Quanto às *funções que exercem*, são tradicionalmente classificados em (a) *ativos*, que são os que expressam decisões estatais para o cumprimento dos fins da pessoa jurídica; (b) de *controle*, que são os prepostos a fiscalizar e controlar a atividade de outros órgãos ou agentes; (c) *consultivos*, que são os de aconselhamento e elucidação (pareceres) para que sejam tomadas as providências pertinentes pelos órgãos ativos.
>
> A estas espécies tipológicas de órgãos devem ser acrescentados os (d) *órgãos verificadore*s, que são os encarregados da emissão de perícias ou de mera conferência da ocorrência de situações fáticas ou jurídicas; e os (e) *órgãos contenciosos*, aos quais compete, em posição de absoluta imparcialidade, o julgamento de situações controversas.

É possível identificar, dentro da PRF, órgãos cujas atribuições permitiriam enquadrá-la em praticamente todas as classificações acima. No entanto, para o objeto deste estudo é importante observar que, no que tange a sua atividade-fim, na condição de órgão policial e de fiscalização, a PRF é, por natureza e excelência, um *órgão verificador,* o que, de acordo com a doutrina em tela, é compatível com a emissão de perícias.

Odete Medauar (2011, p. 59) tece as seguintes considerações a respeito

da importância e da necessidade de a Administração Pública se estruturar mediante unidades de atuação denominadas órgãos públicos:

> O amplo rol de atividades que a Administração Pública deve realizar para cumprir seu papel na vida da sociedade impede que se concentrem na atuação de uma única autoridade ou de um único setor. Além da inviabilidade material em si, outros fatores levam à necessidade de desconcentrá-las: aptidões técnicas diferenciadas, modos especializados de execução, recursos humanos e materiais pertinentes etc. Segundo critérios de especialização do trabalho ou de divisão do trabalho, o amplo rol de atividades é distribuído entre diversos setores ou unidades, denominados órgãos públicos ou órgãos administrativos.
>
> Órgãos públicos ou órgãos administrativos são unidades de atuação, que englobam um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada.

Assaz interessantes essas considerações para compreender as razões pelas quais o Poder Executivo conferiu à PRF o poder legal para realizar perícias e investigações para elucidar acidentes de trânsito. Atender acidentes de trânsito ocorridos no âmbito da sua circunscrição, bem como efetuar o levantamento dos respectivos locais são, incontestavelmente, ações próprias da PRF, eis que são emanações típicas da natureza do patrulhamento rodoviário tal como descrito no CTB. É cediço que atender o acidente de trânsito e fazer o levantamento do local não significam, necessariamente, que o órgão ao qual tais atribuições foram concedidas estará autorizado a realizar a perícia propriamente dita, procedimento mais complexo e elaborado que exige conhecimentos técnicos e recursos específicos. No entanto, tendo em conta a especialidade da Polícia Rodoviária Federal no trato com acidentes de trânsito e as peculiaridades que essa estirpe de perícia apresenta, certamente tal ofício mantém maior afinidade com as aptidões técnicas, os modos especializados de execução, recursos humanos e materiais da PRF do que com os aqueles empregados e/ou disponíveis pela polícia judiciária, centrada na apuração de crimes.

Como já foi averbado linhas acima, a perícia de acidente de trânsito não está relacionada, necessariamente, com a ocorrência de um crime. Nos acidentes com óbito compreendido como autolesão ou naqueles em que a perícia se justifica em razão da classificação do veículo envolvido na ocorrência (veículo oficial), por exemplo, não há, pelo menos em tese, crime, o que os tornaria desinteressantes à polícia judiciária. Entretanto, de acordo com a

regulamentação em vigor, devem ser periciados e não há ninguém melhor do que a PRF, dentro da sua circunscrição, para executar este mister.

Conforme já restou dito, embora a perícia de acidente de trânsito a que se refere o inciso V do art. 1º do Decerto nº 1.655/95 possua natureza eminentemente administrativa, pode, a critério da autoridade competente, servir como prova em inquéritos ou demandas judiciais. Contudo, isso não pode ser impositivo porquanto é imprudente autoproclamar seus laudos e pareceres técnicos como instrumentos substitutivos da perícia criminal quando esta, nos termos da lei, faz-se necessária. Para tanto, vale insistir, é importante a anuência da autoridade competente. Exemplo nesse sentido: a 20ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Sergipe subscreveram a Portaria nº 055/2013 SSP/SE (Anexo B) na qual restou assentado ser de responsabilidade da PRF a confecção do laudo pericial naqueles casos em que haja óbito no local, quando provenientes de acidentes automobilísticos ocorridos em rodovias federais.

Por outro lado, se a simples leitura dos textos normativos que tratam da competência da PRF não oferece uma base suficientemente sólida para se afirmar, de forma isenta de dúvidas, que o referido órgão possui indubitável poder legal para realizar perícia em acidente trânsito, a polêmica que cerca o assunto ganha combustível quando órgãos que se consideram titulares dessa atribuição questionam a constitucionalidade do ditame legal onde tal competência se assenta, consoante se discorrerá a seguir.

2.3 Constitucionalidade do inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95

Conforme já consubstanciado até aqui, dentre todos os dispositivos que versam sobre as competências da PRF, o único que legitima de forma clara e precisa a realização, por esse órgão, de perícias e investigações para elucidar acidentes de trânsito é o inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95. No entanto, tal ditame figura como objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4447, proposta pelas associações nacionais dos delegados de polícia federal (ADPF) e dos peritos criminais federais (APCF).

2.3.1 ADI 4447

A Associação Nacional dos Delegados Delegados de Polícia Federal – ADPF e a Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais – APCF apresentaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4447 com o fito de ver declaradas inconstitucionais expressões contidas no artigo 1º, incisos V e X, do Decreto nº 1.655/95, argumentado, em linhas gerais, que realizar perícias, investigações e agir na repressão aos crimes não se coaduna com a função constitucionalmente outorgada à PRF – executar o patrulhamento ostensivo das rodovias e estradas federais-, além de invadir a esfera de competências dos delegados e peritos federais.

A Advocacia-Geral da União - AGU foi instada a se manifestar nos autos do aludido processo. A respeito da arguida inconstitucionalidade da feitura de perícias pela PRF, assim se pronunciou:

> (…) pode-se afirmar que a atribuição conferida pela Constituição à Polícia Rodoviária Federal para realização de patrulhamento ostensivo das rodovias federais é poder expresso, do qual decorrem poderes implícitos de realizar perícias, investigações e de colaborar na prevenção e repressão aos crimes contra a vida, ocorridos no âmbito de sua área de atuação. A competência atribuída à Polícia Federal e à Polícia Civil para apurar infrações penais e exercer funções de polícia judiciária não exclui, *a priori*, a competência de outros órgãos de proceder a investigações, no âmbito das respectivas competências, por não caber aos mencionados órgãos o monopólio da apuração de atos, fatos ou condutas cuja repressão possa ocorrer em âmbitos diversos e autônomos, como, por exemplo, nas esferas administrativa, política e penal.

O Ministério Público Federal também articulou nos autos dessa ação a improcedência da alegada inconstitucionalidade, destacando que semelhante pedido já havia sido rechaçado na ADI 1.413, ocasião em que o Ministro Carlos Velloso aduziu que “as competências da Polícia Rodoviária Federal, postas no decreto, são inerentes à sua natureza”. Eis a ementa dessa manifestação:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Termos “perícias”, “investigações” e “repressão”, constantes dos incisos V e X do art. 1º do Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995. Preliminares. Legitimidade ativa das requerentes. Admissibilidade do controle abstrato de constitucionalidade de decreto presidencial de caráter autônomo. Precedentes. Alteração substancial no parâmetro de

> controle. Inconstitucionalidade que não persiste e nem é atual. Impossibilidade jurídica do pedido. Precedentes. Mérito. A atividade investigatória, no âmbito das rodovias federais, é inerente á natureza da Polícia Rodoviária Federal. A Constituição não confere à polícia judiciária exclusividade no poder investigatório. Precedentes. Ausência de violação ao princípio da legalidade. Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

A Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais – FENAPRF, igualmente defendeu a lisura dos preceitos contidos no decreto invectivado na ADI 4447, salientando que as perícias e investigações a que alude o Decreto nº 1.655/95 devem ser realizadas com o intuito de elucidar acidentes de trânsito, não se confundindo, pois, com as ações de persecução penal realizadas pela polícia judiciária.

O STF ainda não proferiu decisão quanto ao objeto dessa demanda, encontrando-se, os autos, conclusos ao relator desde 25/10/2016, consoante acompanhamento processual disponível no sítio eletrônico do Pretório Excelso. (disponível no site do STJ)

Sendo assim, enquanto não houver pronunciamento conclusivo do pretório excelso acerca do assunto em voga, para assimilar a abrangência e o significado do acervo de competências destinado à PRF pela legislação pátria insta lançar mão de alguns instrumentos da hermenêutica constitucional, especialmente dos princípios constitucionais aplicáveis à espécie.

2.3.2 Princípios constitucionais

De acordo com Bonavides (2011, p. 288), os princípios *"*são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa*"*.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 966) lança o seguinte olhar acerca da importância dos princípios para a compreensão do significado e do alcance das normas:

> Princípio (…) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, dispositivo fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a

> tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.
>
> Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.
>
> Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

No estudo de um texto normativo, a interpretação literal não pode ser o único critério utilizado pelo exegeta. Essa espécie de explicação é bastante simplista e, não raras vezes, conduz a resultados teratológicos que desvirtuam o espírito da Carta Republicana em detrimento dos mais elevados axiomas que lhe dão sustentação.

Para não incorrer nesse tipo de irreflexão a hermenêutica constitucional oferece uma série de ferramentas ao intérprete, consubstanciadas em princípios e regras que não podem ser ignorados pelo aplicador da lei.

Vicente Rao (1999, p. 456) acentua que a hermenêutica “tem por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito, para o efeito de sua aplicação”.

Por esta senda, a hermenêutica constitucional é a ciência que trata da sistematização das regras e princípios empregados no processo que objetiva apurar o correto sentido e o alcance das normas constitucionais. Ao interpretar a Magna Carta, o interessado deve se valer dos instrumentos que a hermenêutica constitucional oferece com o propósito de extrair a máxima efetividade da norma.

Desta feita, para saber se as disposições do inciso V do Decreto nº 1.655/95, no que tange a realização de perícia pela PRF, está em sintonia com o texto constitucional, convém apelar às mais comezinhas regras de hermenêutica constitucional, notadamente aos princípios da unidade da

constituição, da harmonização constitucional, da máxima efetividade da Constituição e da presunção de constitucionalidade dos atos normativos.

2.3.2.1 Princípio da Unidade da Constituição

O princípio da unidade da Constituição é essencial para compreender as normas constitucionais enquanto partes de um todo unitário e coerente. A Lei Maior não pode ter suas normas interpretadas isoladamente, como se fossem disposições agregadas ao acaso, sob pena de subtrair-lhe a harmonia e a congruência necessárias para surtam seus devidos efeitos. Sobre esse princípio, Eros Grau (2007, p. 166) vaticina: “Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”.

Tal postulado é relevante para a questão sob análise, pois um argumento recorrente daqueles que se opõe a realização de perícia pela Polícia Rodoviária Federal é, justamente, o fato de que o §2º do art. 144 da CRFB/88 atribui como destinação da PRF apenas o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. No entanto, essa leitura rasa do texto constitucional ignora que o *caput* desse mesmo artigo amplia o espectro de atuação da PRF ao lhe atribuir, de forma clara e objetiva, o dever de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio na forma da lei. Significa dizer que a intelecção do rol de competências da PRF não se exaure com a simples leitura do §2º do art. 144 da Constituição, pois este, expressamente, remete à lei – na acepção ampla da palavra -, a tarefa de delinear as competências desse órgão.

Como se sabe, decreto é lei no sentido material do termo, sendo, tal ato normativo, o instrumento jurídico que a própria Constituição Federal, no seu art. 84, VI, “a”, conferiu ao presidente da República para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal. Ao definir as competências da PRF, o Decreto nº 1.655/95 nada mais faz do que traçar as linhas elementares para a organização e funcionamento do órgão.

O Decreto nº 1.655/95 também não destoa da Lei Maior quando atribui à PRF o poder de realizar perícias de acidentes de trânsito, pois tal ação, a rigor, é um desdobramento natural do patrulhamento rodoviário no que tange à

elucidação dos sinistros, imprescindível para apurar as causas dos acidentes e, desta forma, prevenir ocorrências similares futuras, atribuição indispensável para a preservação da ordem pública e da incolumidade física e material dos usuários das rodovias que se encontram sob a circunscrição da PRF.

Isso não quer dizer que, ao realizar esse tipo de perícia, a PRF estará autorizada a se apropriar da competência das polícias judiciárias para apurar eventuais infrações penais decorrentes de acidentes de trânsito ou que lhe tenham dado azo. Pelo princípio da unidade da Constituição, o intérprete deve buscar a compreensão do texto constitucional de forma que nenhum preceito anule outro, lembrando que não se pode negar eficácia a nenhum dispositivo da Carta Magna.

Assim, o entendimento que melhor compatibiliza as competências dos órgãos elencados no art. 144 da Carta Magna, sem que haja invasão ou subtração de atribuições, converge no sentido de que o objetivo da perícia de acidente de trânsito não é apurar a responsabilidade criminal dos envolvidos - embora, a critério de quem presidir este tipo de investigação, possa vir a ser utilizada como meio de prova no inquérito policial-, mas sim esclarecer as causas dos acidentes. Não inibe a perícia criminal podendo, com ela, existir simultaneamente.

Com espeque na linha de raciocínio aqui trilhada, pode-se afirmar que determinada competência de órgão federal, alinhada em decreto presidencial que se propõe a dispor sobre sua organização e funcionamento, a despeito de estar em aparente conflito com encargos inerentes a outros órgãos, não deve ser, de plano, tomada por inconstitucional por supostamente invadir a seara de atribuições alheias. O intérprete deverá investigar a possibilidade de ambas as incumbências coexistirem, segundo os princípios e regras de todo o texto constitucional.

2.3.2.2. Princípio da Harmonização Constitucional

Também denominado princípio da concordância prática, o princípio da harmonização constitucional estabelece o alcance e os limites dos bens

protegidos pela Lei Maior, de modo que todos tenham a sua eficácia assegurada sem que um interesse venha a prevalecer sobre o outro, com o propósito de prevenir a aniquilação de algum deles.

O princípio em questão impõe ao intérprete a obrigação de realizar uma avaliação dos valores, bens ou interesses que estão em conflito aparente e estabeleça os limites e a abrangência de cada um deles, de maneira sistemática e coerente com o texto constitucional, sem que nenhum seja sacrificado em proveito de outro. Em outras palavras, o exegeta e deve harmonizar esses interesses.

No caso em fastígio, onde a constitucionalidade da competência conferida por norma infraconstitucional a um órgão de segurança pública é posta em xeque por supostamente extravasar o seu âmbito de atuação natural, este axioma é relevante para definir a pertinência dessa atribuição e os seus contornos, de forma que outros interesses e serviços não venham a ser prejudicados.

2.3.2.3. O Princípio da Máxima Efetividade da Constituição

Efetividade normativa nada mais é do que a concretização das normas no plano fático. Eficácia e efetividade normativa não se confundem. A primeira é a *aptidão* da norma para produzir os seus efeitos, enquanto que a segunda diz respeito aos **efeitos concretamente produzidos** pela norma. A diferença entre efetividade e eficácia das normas é assim delineada por José Afonso da Silva (2002, p. 66): “uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social.”

O princípio da máxima efetividade da Constituição, segundo Canotilho (1991, p. 1208), preconiza que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve

preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).”

Desnecessário maiores delongas para compreender a importância desse princípio na seara das competências em matéria de segurança pública, principalmente em um país que vive à beira do colapso como o Brasil nesta temática. Ao lidar com conflitos dessa ordem, a solução do exegeta deverá levar em conta o postulado em voga para que a Constituição possa operar os seus efeitos da forma mais abrangente possível.

Destarte, soluções de conflitos de competências em matéria de segurança pública por meio de critérios de alcance reduzido são, no mínimo, temerárias, posto que o resultado dificilmente assegurará a máxima efetividade da Constituição. Contraria o princípio em voga subtrair, por capricho ou vaidade homiziados no pretexto da invasão de competência, uma atribuição que foi legalmente outorgada a um órgão de segurança pública para exercer, na plenitude, o seu mister. “A questão da efetividade das normas constitucionais é das mais polêmicas e interessantes, e, segundo varie o entendimento do intérprete será possível a extração de máxima eficácia dos preceitos constitucionais. E é exatamente esse objetivo que deverá perseguir.” (GEBRAN, 2002, p. 125)

2.3.2.4 Princípio da Presunção da Constitucionalidade dos Atos Normativos

Como dito linhas atrás, a ação que contesta a constitucionalidade da norma que garante à PRF competência para realizar perícia de acidente de trânsito ainda não foi julgada. Assim, deve-se considerar que há uma presunção de constitucionalidade que milita em favor dos atos normativos em geral. Gebran Neto (2002, p. 108) leciona:

> o intérprete deve tentar extrair validade das leis e dos atos normativos do Poder Público sempre que possível, só declarando sua inconstitucionalidade quando esta for flagrante e incontestável. A declaração de inconstitucionalidade sempre é medida excepcionalmente adotada, porque implica restrição ao exercício de atividade legítima de outro Poder.

Tratando-se, pois, a declaração de inconstitucionalidade, de medida extrema que deve ser relegada para o último plano, este cuidado objetivo necessário ganha maior relevo quando o cerne da discussão gravita em torno de uma norma que se propõe a garantir um direito fundamental, qual seja: a segurança pública. O amparo constitucional sobre preceito desse quilate não deve ser mitigado, exceto por manifesta e inequívoca inconstitucionalidade. A presunção de constitucionalidade que favorece os atos normativos impõe ao intérprete o dever de considerá-los válidos e em harmonia com a Constituição, até que o contrário seja decidido pelo órgão competente para tanto.

Decorrem do princípio da presunção de constitucionalidade duas consequências fundamentais: a) não sendo manifesta a inconstitucionalidade e havendo interpretação razoável que confira congruência à norma em relação à Constituição, aquela não deve ser declarada inconstitucional; e b) deve-se avaliar as diversas possibilidades de interpretação da norma, procurando extrair-lhe o sentido que lhe confira coerência com o texto constitucional de modo a preservá-la no arcabouço jurídico.

A realização de perícia em acidente de trânsito pela PRF, enquanto ato administrativo próprio, não é uma atividade estranha aos seus propósitos constitucionais nem invade a órbita de competência de outros órgãos. Portanto, pelo menos enquanto viger o preceito contido no inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95 e demais normas que lhe dão suporte, o aplicador da lei deve levar em consideração tal atribuição ao se referir ao rol de competências da PRF.

3 RESULTADOS DE PESQUISA

A competência em matéria administrativa não depende da vontade do interessado em realizar determinada atividade, decorrendo, outrossim, da outorga legal. A realização de perícias não é uma atribuição privativa dos órgãos de polícia judiciária, considerando o vasto leque de situações que justificam a sua feitura.

A rigor, a perícia de acidente de trânsito é de natureza administrativa. Seu objetivo é elucidar o sinistro, não necessariamente um crime, e, nesta condição, a PRF detém legitimidade para realizar tal ato. No entanto é importante ressaltar que a própria dourina hodiernamente utilizada pela PRF pode contribuir para confundir a perícia de acidente de trânsito com a perícia criminal, fornecendo munição para os seus detratores. Considerando a polêmica que cerca o assunto, esta imprecisão doutrinária é perigosa e pode sujeitar os servidores que vierem a exercer tal competência a situações constrangedoras, semelhante ao que se verificou no início da implantação da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO no âmbito da PRF, quando policiais responderam pelo crime de usurpação de função pública, tipificado no art. 328 do CP, fato este, inclusive, verificado em Santa Catarina.

Para prevenir dissabores desse jaez, não é recomendável que a PRF, por conta própria, passe a considerar seus laudos e pareceres técnicos como substitutos da perícia criminal naquelas hipóteses legais onde esta se faz necessária. Para tanto, seria interessante obter a anuência da autoridade competente, consoante fizeram a 20ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Sergipe, quando subscreveram a Portaria nº 055/2013 SSP/SE na qual acordaram ser de responsabilidade da PRF a confecção do laudo pericial nos casos em que haja óbito no local, quando provenientes de acidentes de trânsito ocorridos em rodovias federais, conforme consta no Anexo B deste trabalho, medida de extrema relevância que merece ser enfatizada, estimulada e disseminada entre as unidades regionais da PRF.

4 CONCLUSÕES

Examinados e esquadrinhados os pressupostos fáticos e jurídicos que cercam a temática em apreço, alinhados aos critérios e princípios de interpretação constitucional aplicados nas soluções de conflitos de competências em matéria constitucional/administrativa, pode-se coligir do presente estudo que a perícia de acidente de trânsito executada pela PRF constitui atividade técnico-científica realizada por policial rodoviário federal aprovado em curso específico, que busca apurar detalhadamente fatores contribuintes, causa provável, indícios de autoria e dinâmica do acidente de trânsito, tendo por objetivo fornecer à autoridade competente o subsídio adequado para a tomada de decisão, no que tange ao esclarecimento de acidentes de trânsito em rodovias ou estradas federais.

Apurou-se que, no que tange a sua atividade-fim, na condição de órgão policial e de fiscalização, a PRF é, por natureza e excelência, um *órgão verificador,* o que, de acordo com a doutrina, é compatível com a emissão de perícias.

Tendo em conta a especialidade da Polícia Rodoviária Federal no trato com acidentes de trânsito e as peculiaridades que a perícia dessa estirpe de evento apresenta, observou-se que tal ofício mantém maior afinidade com as aptidões técnicas, os modos especializados de execução, recursos humanos e materiais da PRF do que com aqueles empregados e/ou disponíveis pela polícia judiciária, centrada na apuração de crimes.

Verificou-se, ainda neste trabalho, que a realização de perícia em acidente de trânsito pela PRF, enquanto ato administrativo próprio, não é uma atividade estranha aos seus propósitos constitucionais nem invade a órbita de competência de outros órgãos. Portanto, pelo menos enquanto viger o preceito contido no inciso V do art. 1º do Decreto nº 1.655/95 e demais normas que lhe dão suporte, o aplicador da lei deve levar em consideração tal atribuição ao se referir ao rol de competências da PRF.

Constatou-se, também, que o objetivo da perícia de acidente de trânsito não é apurar a responsabilidade criminal dos envolvidos - embora, a critério de quem presida esse tipo de investigação, possa vir a ser utilizada como meio de

prova no inquérito policial-, mas sim esclarecer as causas dos acidentes. Não inibe, portanto, a perícia criminal podendo, com ela, existir simultaneamente;

Por fim, para prevenir dissabores, concluiu-se não ser recomendável que a PRF, por conta própria, passe a considerar seus laudos e pareceres técnicos como substitutos da perícia criminal naquelas hipóteses legais onde esta se faz necessária. Para tanto, seria interessante obter prévia anuência da autoridade competente.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4447**. Informações prestadas pela Advocacia-Geral da União. Advogado-Geral da União Luís Inácio Lucena Adams. Brasília, 26 de outubro de 2010. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=788258&ad=s#69%20-%20Peti%E7%E3o%20(61488/2010)> Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4447**. Pronunciamento do Ministério Público Federal. Procurador-Geral da Repúblico Roberto Monteiro Gurgel Santos. Brasília, 2 de junho de 2011. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1223764&ad=s#82%20-%20Peti%E7%E3o%20(31848/2011)> Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4447**. Manifestação da Federação dos Policiais Rodoviários Federais. Advogado Emanuel dos Santos Lima. Brasília, 11 de novembro de 2010. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=822307#74%20-%20Instru%E7%E3o%20-%20Peti%E7%E3o%20(Peti%E7%E3o%2065263/2010)> Acesso em 17 jan. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, 5ª edição, Coimbra, Portugal, Livraria Almedina.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GEBRAN Neto, João Pedro. **A Aplicação Imediata dos Direitos e Garantias Individuais - a busca de uma exegese emancipatória.** São Paulo, RT, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo :

Editora Revista dos Tribunais, 2011.

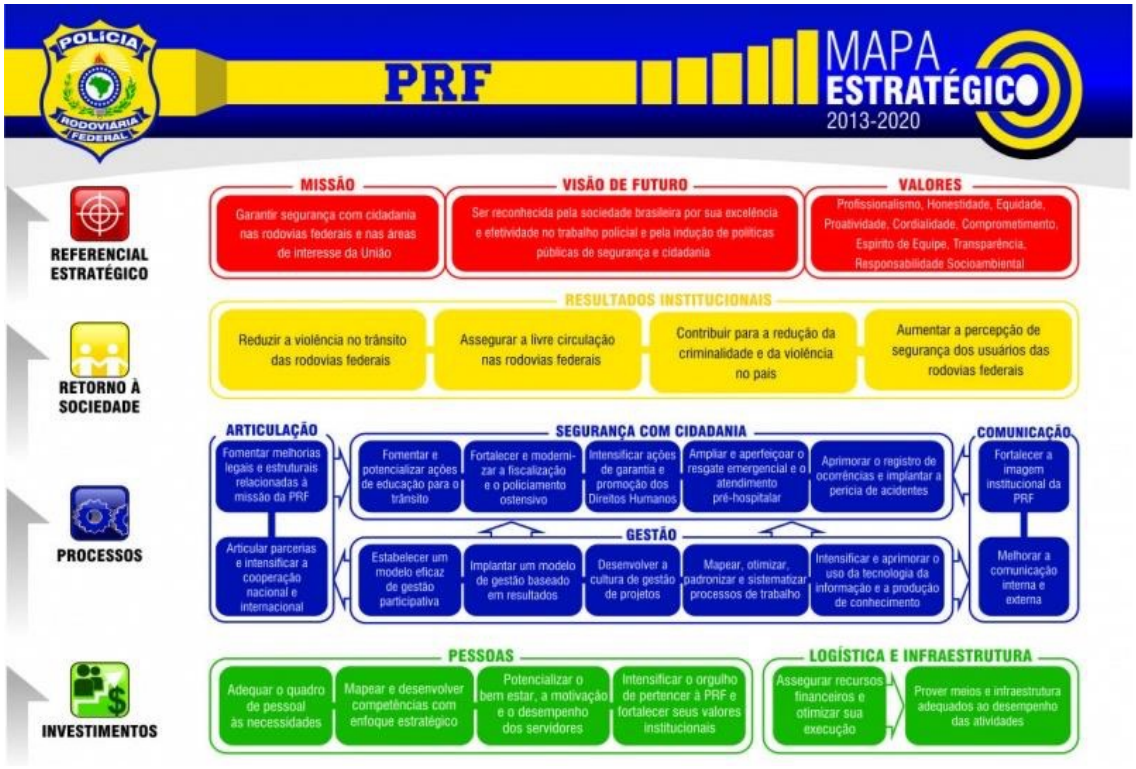
MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo : Malheiros, 2011.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 5. ed. anotada e atualizada por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: RT, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** 6ª edição, São Paulo, Malheiros, 2002.

ANEXO A – MAPA ESTRATÉGICO DA PRF 2013-2020



ANEXO B – PORTARIA Nº 055/2014 SSP/SE

Estado de Sergipe
Secretaria de Estado da Segurança Pública
Gabinete do Secretário de Estado

PORTARIA N.º 055/2013
DE 06 DE MARÇO DE 2013

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA, no uso de suas atribuições legais, em conjunto com o **SUPERINTENDENTE DA 20ª SRPRF/SE DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, órgão do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**, nomeado por meio da Portaria nº 962/SE/MJ, de 14 de Junho de 2012, publicada no DOU em 15/06/2012, e por força das atribuições constantes no artigo 107 da Portaria nº 1.375/MJ, de 02 de agosto de 2007, publicada no DOU de 06/08/2007, e

Considerando a necessidade de otimizar o serviço público de atendimento aos acidentes nas rodovias Federais, promovendo assim uma melhoria no atendimento do usuário;

Considerando as atribuições da Polícia Rodoviária Federal inseridas no art. 144 da CF/88, combinado com art. 20, IV da lei 9.503/97, e art. 1º, V do Decreto 1.655/95;

Considerando a prioritária integração entre as forças de segurança federal e estadual no sentido de propiciar um melhor serviço à sociedade sergipana;

RESOLVEM:

Art. 1º. A confecção do laudo pericial, inclusive naqueles casos em que haja óbito no local, quando provenientes de acidentes automobilísticos ocorridos em

Estado de Sergipe
Secretaria de Estado da Segurança Pública
Gabinete do Secretário de Estado

rodovias federais, a partir da publicação desta portaria, ficará sob a responsabilidade da Polícia Rodoviária Federal – PRF.

Parágrafo único – Caberá ainda à Polícia Rodoviária Federal – PRF acionar o Instituto Médico Legal – IML, a fim de efetuar o recolhimento da vítima fatal dos acidentes de trânsito em rodovias federais.

Art. 2º. É atribuição da Polícia Rodoviária Federal – PRF comunicar ao Instituto de Criminalística de Sergipe, competindo a este, por conseguinte, a elaboração do laudo pericial respectivo, nos casos em que houver indícios de que o veículo automotor foi utilizado como instrumento para a prática de crime doloso.

Art. 3º. Os veículos que se encontram à disposição da Polícia Civil junto ao pátio da Polícia Rodoviária Federal – PRF em virtude de acidentes de trânsito, desde que sejam devidamente catalogados por este órgão federal, não serão mais objeto de perícia.

Art. 4º - Esta Portaria entra em vigor a partir da data de sua publicação.

João Eloy de Menezes
Secretário de Segurança Pública

Davi Rogério Artigas
Superintendente Regional