

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 PERÍCIA EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NA POLÍCIA
RODOVIÁRIA FEDERAL**

Trabalho de Conclusão
PAULO HENRIQUE BARRETO DE MOURA

Florianópolis/SC
2017

PAULO HENRIQUE BARRETO DE MOURA

**A LEGALIDADE DA PERÍCIA EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NA POLÍCIA
RODOVIÁRIA FEDERAL**

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

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor.

Moura, Paulo Henrique Barreto de Moura
A LEGALIDADE DA PERÍCIA EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NA
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL / Paulo Henrique Barreto de Moura
Moura ; orientação de Adilson Briguenti Dalperio
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. PRF. 2. Perícia em Acidentes de Trânsito. 3.
Legalidade. 4. Competência. 5. ADI 4.447. I. Dalperio,
Adilson Briguenti Dalperio. II. Instituto Federal de Santa
Catarina. Departamento de Educação à Distância.
III. Título.

PAULO HENRIQUE BARRETO DE MOURA

**A LEGALIDADE DA PERÍCIA EM ACIDENTES DE TRÂNSITO NA POLÍCIA
RODOVIÁRIA FEDERAL**

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, 04 de julho de 2017.

.....
Prof. Nilo Otani, Dr.

Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA

.....
Adilson Briguenti Dalperio, Msc.- Orientador

.....
Nelson Granados Moratta, MSc.

.....
Valdeci Alves do Nascimento, Esp.

RESUMO

BARRETO DE MOURA, Paulo Henrique. **A Legalidade da Perícia em Acidentes de Trânsito na Polícia Rodoviária Federal**. Ano. 2017 f. Trabalho de Conclusão (Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Perícia de Acidentes de Trânsito) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

A Polícia Rodoviária Federal é um órgão de segurança pública, destinado, na forma do Artigo 144 da Constituição Federal ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Entre as atribuições previstas está a de realizar atendimentos e perícia em acidentes de trânsito. As principais normas que definem esta atribuição são o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e o Decreto Federal nº 1.655/95. Este trabalho teve como objetivo analisar os dispositivos legais adstritos ao tema, assim como, as discussões jurídicas e ações judiciais, entre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447/DF, que questiona a competência da Polícia Rodoviária Federal nesta atividade. A pesquisa caracterizou-se por pesquisa documental e bibliográfica, coletando dados através de livros, internet e documentos do órgão, tratando-se assim de uma análise qualitativa. Concluiu-se pela legalidade dos diplomas legais que regem a atividade pericial na PRF. Porém, entende-se pela necessidade de promulgação de uma Lei Federal definindo as funções da PRF, findando as discussões jurídicas remanescentes sobre a legalidade da atividade.

Palavras-chave: PRF. Perícia em Acidentes de Trânsito. Legalidade. Competência. ADI 4.447.

ABSTRACT

BARRETO DE MOURA, Paulo Henrique. **The Legality of Investigation in Traffic Accidents in the Federal Highway Police**. Year 2017 f. Conclusion Work (Post-Graduation Course *lato sensu* in Traffic Accident Investigation) – Instituto Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2017.

The Federal Highway Police is an agency of public security, destined, pursuant to Article 144 of the Federal Constitution, to the ostensive patrolling of federal highways. Among the attributions foreseen is to carry out assistance and investigation in traffic accidents. The main rules that define this assignment are the Brazilian Transit Code (CTB) and Federal Decree No. 1,655 / 95. This work had as objective to analyze the legal devices attached to the subject, as well as, the legal discussions and judicial actions, among them the Direct Action of Unconstitutionality nº 4447 / DF, that questions the competence of the Federal Highway Police in this activity. The research was characterized by documentary and bibliographical research, collecting data through books, internet and documents of the organ, thus dealing with a qualitative analysis. It was concluded by the legality of the legal diplomas that govern the expert activity in the PRF. However, it is understood the need to enact a Federal Law defining the functions of the PRF, ending the remaining legal discussions on the legality of the activity.

Key Words: PRF. Expertise in Traffic Accidents. Legality. Competence. ADI 4.447.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
1.1 Tema e problema.....	09
1.2 Objetivos.....	09
1.2.1 Objetivo Geral.....	10
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 Procedimentos metodológicos	11
1.3.1 Caracterização da pesquisa	12
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 A Polícia Rodoviária Federal na Constituição Federal de 1988.....	13
2.2 Competências da PRF no Decreto nº 1.655/95.....	15
2.3 Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503/97.....	16
2.4 Portaria nº 1375 do Ministério da Justiça.....	18
2.5 Instrução Normativa nº 47/2014 da PRF.....	19
2.6 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.447 – STF.....	21
2.7 Decreto 1.655: Regulamentação Autônoma da Perícia pelo Poder Executivo Federal.....	25
2.8 Ausência de exclusividade das Polícias Judiciárias na realização de Perícias	28
3 RESULTADOS DE PESQUISA.....	32
3.1 Atualização da legislação para resolver o conflito de competência da Perícia.....	33
4 CONCLUSÕES.....	36
REFERÊNCIAS.....	38

1 INTRODUÇÃO

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), nos termos da Constituição Federal, é o órgão de segurança pública, destinado, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Sendo assim, a PRF é o órgão competente para exercer diversas atribuições nas rodovias federais, dentre elas de policiamento, fiscalização e atendimento aos acidentes de trânsito.

Essas atribuições são definidas, principalmente, pelo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), pelo Decreto Federal nº 1.655/95 e Portaria nº 1375 do Ministério da Justiça. No âmbito dessas atribuições destaca-se a realização de atendimento e levantamento dos acidentes de trânsito nas rodovias federais.

A PRF atua diretamente no atendimento de milhares de acidentes de trânsito, seja de forma direta, no atendimento imediato no local das ocorrências, ou ainda na realização de levantamento dos dados e informações acerca das causas dos acidentes.

Nos estados de Santa Catarina e Sergipe, os Policiais são capacitados para realização de perícia em acidentes de trânsito, que vai além da simples coleta de dados no local do acidente, tornando-se um estudo científico acerca da dinâmica e causas dos mesmos.

No Brasil é perceptível o grande prejuízo social causado pelos acidentes de trânsito, e assim, é de grande importância o eficiente estudo dos acidentes, não só na situação específica, mas também de uma maneira sistemática, como forma de subsidiar as políticas de segurança no trânsito, e ainda para possível responsabilização dos envolvidos.

Nesta seara, percebe-se a grande importância de uma perícia técnica bem realizada, como forma de garantir a credibilidade e precisão dos dados realizados nos levantamentos dos acidentes.

É incontestável a experiência e o conhecimento técnico e empírico da PRF nas questões atinentes ao trânsito e levantamento dos locais de acidente. Contudo, no cenário atual, ainda se observa alguns impasses a respeito da legalidade do órgão para realizar a atividade pericial, havendo ainda discussões doutrinárias e ações judiciais sobre o tema.

Não obstante a constante demanda do Poder Judiciário e do Ministério Público à PRF para realização de Laudos Periciais e Pareceres Técnicos em

acidentes, ainda é perceptível a contestação de algumas instituições sobre a competência legal da PRF nesta atividade.

Encontra-se em tramitação no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447/DF, cujo objeto são os Incisos V e X do Decreto nº 1.655 de 03 de outubro de 1995, do Presidente da República. (BRASIL, 1995).

Contudo, após realizar pormenorização dos diplomas legais envolvidos no tema verificou-se que o entendimento da parte autora na Ação de Inconstitucionalidade não merece prosperar, haja vista que as atividades periciais realizadas pela PRF amoldam-se à legislação vigente e aos ditames encontrados na doutrina pátria.

Sendo assim, esta pesquisa tem como propósito ratificar a competência constitucional da PRF em realizar a Perícia, inicialmente citando e demonstrando a constitucionalidade das normas presentes na legislação atinente ao tema, e ainda, descrevendo os benefícios diretos da atividade pericial à sociedade.

Apesar de verificada no conjunto normativo a legalidade da Perícia na PRF, sugere-se pela realização de processo legislativo visando a elaboração de lei federal com o fito de clarificar as atividades da PRF, especialmente a de Perícia em Acidentes, findando qualquer dubiedade que por ventura venha à tona a respeito do tema.

1.1 Tema e Problema de Pesquisa

A Polícia Rodoviária Federal possui diversas atribuições nas rodovias federais e em áreas de interesse da União Federal, dentre elas, destaca-se a de perícia em acidentes de trânsito ocorridos em rodovias federais.

Tal atividade dispõe de grande importância para a sociedade, tendo em vista que através dela é possível esclarecer às causas e circunstâncias do evento, e ainda auxiliar a definição de diretrizes relacionadas à segurança no trânsito, o que sobremaneira beneficiará a sociedade como um todo.

Neste fito, é notória a capacidade técnica da PRF na atividade relacionada ao trânsito, e por tratar-se de objeto deste trabalho, especialmente com o atendimento aos acidentes, compreendendo neste caso o socorro às

vítimas, desobstrução das rodovias, garantia da segurança, levantamento de dados e principalmente a realização de perícia técnica do evento.

No entanto, a atividade pericial da PRF ainda se depara com questionamentos acerca da legitimidade jurídica desta atribuição, sendo suscitada a incompetência legal da PRF neste caso.

Outrossim, ratificando os benefícios trazidos por esta atuação da PRF, verifica-se o potencial prejuízo à sociedade, se por acaso haja a interrupção das atividades periciais realizadas pela PRF.

Diante dessa controvérsia, este estudo buscará demonstrar a legalidade da atividade pericial exercida pela PRF, bem como, expor as razões para as quais a ADI 4.447 não merece prosperar. Ainda tem-se como escopo, demonstrar a importância probatória dos Laudos Periciais da PRF em processos judiciais envolvendo os acidentes de trânsito.

Diante disso, concluindo-se pela legalidade de tal função, de que forma poderia ser solucionado o conflito legal e quais meios poderão ser utilizados pelo poder público para continuar prestando o serviço de forma satisfatória e benéfica para a sociedade brasileira?

1.2 Objetivos

Os objetivos deste trabalho serão divididos em objetivo geral e objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho será analisar os dispositivos legais e infralegais pertinentes à atividade de Perícia realizada pela Polícia Rodoviária Federal, bem como apresentar as discussões jurídicas e ações judiciais envolvendo o mesmo tema, ratificando a legalidade da atuação pericial pela PRF.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Analisar os dispositivos legais e infralegais que regulamentam a atividade pericial da Polícia Rodoviária Federal;

b) Demonstrar a constitucionalidade dos dispositivos legais e infralegais no ordenamento jurídico brasileiro, afastando a tese de incompetência legal da PRF na realização da perícia em acidentes de trânsito;

c) Apresentar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.447, que contesta dispositivos do Decreto nº 1.655/95, dentre eles o de realização de perícia pela PRF, e demonstrar a inconsistência do objeto da ação;

d) Propor medida para solucionar o possível conflito de competências relacionados à Perícia em Acidentes de Trânsito.

1.3 Procedimentos metodológicos

A pesquisa apresentada neste trabalho caracteriza-se por utilização de documentação indireta, ou seja, realizando coleta de dados através de pesquisa bibliográfica, por busca de dados em livros, artigos da Internet, documentos relativos a ações e decisões judiciais, bem como por meio de pesquisa documental, com dados oriundos da PRF.

De acordo com Otani (2016, p.30), pesquisa bibliográfica consiste na obtenção de dados através de fontes secundárias, utilizando como fontes de coleta de dados materiais já publicados, como: livros, periódicos científicos, revistas, jornais, teses, dissertações, materiais cartográficos e meios audiovisuais etc.

Para a análise do presente estudo, utilizou-se a legislação relacionada ao tema, jurisprudência e estudos existentes, assim, trata-se de uma análise qualitativa. Ainda segundo Otani (2016, s.p.), para este tipo de pesquisa, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são fundamentais. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave.

1.3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa teve como objetivo analisar a legislação relacionada à Perícia em Acidentes de Trânsito na Polícia Rodoviária Federal, bem como, o embasamento doutrinário e jurídico acerca da legalidade da atividade pericial desenvolvida pela PRF.

Inicialmente realizou-se a pesquisa, análise e apresentação da legislação e regulamentação infralegal correlatas ao tema de atendimento a acidentes de trânsito pela PRF. Numa segunda etapa, apresenta-se o desdobramento das ações judiciais que objetivam a declaração da ilegalidade desta atividade pela PRF.

Neste contexto, o trabalho visa sustentar a constitucionalidade dos diplomas legais que prevêm a atividade pericial da PRF, apresentando assim uma antítese ao entendimento contrário, demonstrando a possibilidade de regulamentação autônoma das atividades dos órgãos federais por parte do Chefe do Executivo Federal, consoante o Artigo 84 da Constituição Federal de 1988. (BRASIL, 1988. s.p.).

Em última etapa, são discutidos e analisados os dados apresentados, realizando-se uma conclusão e trazendo uma hipótese de solução para a problemática jurídica e fática que ainda causa embaraços e inquições sobre a realização da Perícia em Acidentes pela PRF.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, será apresentado o conjunto normativo que rege a atividade de Perícia em Acidentes de Trânsito da Polícia Rodoviária Federal e com base na análise dessas normas será demonstrada a competência legal da PRF para exercer tal função, contrariando a tese objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4447 em tramitação no STF.

2.1 A Polícia Rodoviária Federal na Constituição Federal de 1988.

O Poder Constituinte Originário reservou ao Capítulo III da Constituição Federal de 1988 a previsão constitucional acerca da Segurança Pública no Estado Brasileiro.

Neste sentido, da leitura do Artigo 144 da Constituição, pode-se definir Segurança Pública como o “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988, s.p.).

Ainda no Artigo 144, a Constituição determina quais os órgãos responsáveis pela atividade de Segurança Pública, e ainda, as atribuições gerais que os órgãos exercerão. São eles: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988, s.p.).

Quanto às funções de cada instituição, percebe-se que o legislador constituinte determinou um preceito geral e transferiu à lei infraconstitucional posterior o detalhamento das atividades de cada polícia, segundo se depreende dos seguintes dispositivos: (BRASIL, 1988, s.p.)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - 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;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, **na forma da lei**, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, **na forma da lei**, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Conforme a Teoria da Norma Constitucional, classificação apresentada por Silva (1982, p. 89-90) e adotada pela maioria da doutrina constitucionalista, trata-se de norma de eficácia limitada, sendo aquelas que apresentam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”.

Sendo assim, o constituinte incluiu a PRF no rol de órgãos integrantes da segurança pública, e assim, determinou que a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio seria exercida por estes, no entanto, o encargo de definir as atribuições e competências de cada um carecia de regulamentação normativa posterior.

Cumprir destacar que o constituinte utilizou o termo “patrulhamento” para denominar a atividade geral da PRF, sem, contudo, restringir suas atribuições, pelo contrário, o termo foi utilizado de forma genérica, podendo ser sucintamente definido como o conjunto de atribuições, atividades, funções e competências necessárias ao cumprimento do preceito constitucional de segurança pública. (BRASIL, 1988).

Dentre as normas que definiram as atribuições e organização da PRF, tem-se o Decreto nº 1.655/95, a Lei 9.654/98 (criou a carreira de PRF) e a Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), sendo estes os mais importantes instrumentos legais para análise da competência da Polícia Rodoviária Federal na atividade pericial.

2.2 Competências da PRF no Decreto nº 1.655/95

A Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 32/01, prevê a competência privativa do Presidente da República para dispor mediante decreto sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração federal, desde que isso não implique aumento de despesa ou criação de órgãos (BRASIL, 2001, s.p.).

Tal previsão decorre do Artigo 84, VI, a, nos seguintes termos: “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. (BRASIL, 1988, s.p.).

A doutrina denomina o tal ato do Presidente de República de Decreto Autônomo, e conceitua como sendo aquele que regulamenta diretamente uma norma constitucional através de Decreto, observando-se a limitação trazida na própria Constituição, onde a regulamentação não poderá aumentar despesa e tampouco criar ou extinguir cargos públicos (BRASIL, 1988).

A possibilidade de edição de decretos autônomos pode ser verificada através da comparação entre o antigo texto do Artigo 84 da CF, qual seja: “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei” e a nova redação trazida pela EC 32/01, que extingue o termo “na forma da lei”, e oferece a possibilidade do próprio Presidente da República regulamentar determinadas matérias sem que haja nulidade do ato (MARQUES, 2006, s.p.).

Esse entendimento é coadunado por grande parte dos doutrinadores administrativistas, como por exemplo: Di Pietro (2009, p. 91), quando escreve que: “com a alteração do dispositivo constitucional, fica restabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro”.

Inicialmente, coube ao Decreto nº 1.655/95 definir a competência da PRF, dentre elas: “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”. (BRASIL, 1995, s.p.)

O Decreto nº1.655 (BRASIL, 1995) tem caráter autônomo, ou seja, deriva diretamente da Constituição Federal, por força do Artigo 84, VI, “a”.

Neste sentido é o voto do Ministro Sidney Sanches nos autos da ADI 2372, que incorpora com nosso entendimento: “(...) a criação e extinção de órgãos da administração pública depende de Lei, de iniciativa do Poder Executivo. E uma vez criado o órgão, sua organização e funcionamento será regulado por decreto (art. 84 VI)” (BRASIL, 1995. s.p.).

O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se pronunciou sobre a possibilidade de edição de Decretos Autônomos do Chefe do Executivo Federal em matéria de organização e funcionamento da Administração Pública Federal, aduzindo assim, que tal instrumento, nos termos do Art. 84 da CF, não fere o Princípio da Legalidade, abaixo um exemplo de pronunciamento do STF acerca do tema em comento:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº4.010, de 12 de novembro de 2001. Pagamento de servidores públicos da Administração Federal. Liberação de recursos. Exigência de prévia autorização do Presidente da República. Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado. (ADI 2.564, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 06/02/04. p.511.).

Neste sentido, verifica-se que o Decreto 1655/95 foi editado pelo Presidente da República com o escopo de regulamentar e determinar as competências da Polícia Rodoviária Federal, dentre elas: as de realizar perícias, levantamento de locais e investigações em acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias federais.

2.3 Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503/97

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB) foi instituído pela Lei Ordinária nº9.503/97 e determina as regras de conduta e organização do trânsito nas vias terrestres nacionais. Sendo assim, é este instrumento legal que estabelece

a criação do Sistema Nacional de Trânsito e ainda determina quais são os órgãos integrantes e suas competências.

O Artigo 7º do CTB (BRASIL, 1997) elenca os órgãos e entidades que compõem o Sistema, trazendo em seu inciso V a Polícia Rodoviária Federal. Ademais, incumbiu ao Artigo 20 o mister de definir as competências legais da PRF, trazendo em seu *caput* a competência territorial de atuar nas rodovias e estradas federais, nos termos abaixo transcritos:

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. (BRASIL, 1997).

Destaca-se o Inciso IV deste artigo do Código de Trânsito Brasileiro, que concede à PRF o encargo de realizar levantamento dos locais de acidentes de

trânsito, ratificando a intenção dos legisladores, desde o Decreto 1655/95, de atribuir à Polícia Rodoviária Federal o atendimento, levantamento de dados e perícia nos acidentes dentro de sua circunscrição territorial.

A Perícia em Acidentes de Trânsito na Polícia Rodoviária Federal também encontra regulamentação de dispositivos infralegais. Assim, cabe aos atos administrativos a complementação da legislação pertinente ao tema, como forma de dar maior eficácia na aplicabilidade da norma.

2.4 Portaria do Ministério da Justiça nº 1.375/2007

As portarias caracterizam-se por serem os instrumentos adequados à pormenorização das leis. Compete a esses atos administrativos o detalhamento de determinada atividade atribuída aos órgãos públicos por lei em sentido estrito.

Sendo assim, as portarias são atos administrativos que não visam inovar o ordenamento jurídico e tampouco criar novas competências aos órgãos públicos, restringindo-se apenas à regulamentação de leis ou decretos previamente instituídos.

Em concordância com esta percepção encontra-se o raciocínio de Cretella Júnior (1974, p. 447), a seguir:

em nosso direito, não existe portaria autônoma ou independente, como também não existe regulamento dessa natureza (autônomo ou independente). Desse modo, a portaria, apoiada em lei, decreto ou regulamento anterior, pode descer a minúcias que o texto básico não previu, mas que exigem tomada de posição imediata, do poder público, diante de eventos inesperados, ditados pelas circunstâncias.

A Portaria nº1.375/2007 foi editada com o objetivo de instituir o Regimento do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, pormenorizando a Lei 9.503/1997 e o Decreto nº1.655/1995, citados anteriormente como os dispositivos substanciais de previsão das atribuições da PRF.

Ela particulariza as competências estabelecidas no Artigo 144, §2º da Constituição Federal, no Artigo 20 do Código de Trânsito e ainda as atribuições indicadas no Decreto 1.655/95. No que diz respeito à Perícia, o Artigo 1º, V da Portaria apresenta a competência da PRF para realizar os atendimentos aos

acidentes de trânsito, bem como, levantamentos e investigações, conforme se transcreve abaixo:

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:

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; (BRASIL, 2007, s.p.).

Nos termos do ato administrativo supra, denota-se que a Portaria nº 1.375/2007 teve o condão de mais uma vez ratificar a atividade pericial da PRF, citando inclusive, alguns procedimentos específicos a serem realizados com o objetivo de obter maior qualidade nos dados coletados.

Contudo, havia a necessidade de detalhar os procedimentos a serem adotados pelos agentes da PRF, no sentido de padronizar internamente as ações inerentes à atividade de perícia. Sendo assim, foi editada a Instrução Normativa nº47/2014 da Direção-Geral da PRF.

2.5 Instrução Normativa nº 47/2014 da PRF

A Instrução Normativa nº47/2014 foi editada em 7 de outubro de 2014, e tem como finalidade definir os procedimentos que devem ser observados para realização da Perícia e ainda para emissão de pareceres técnicos e laudos periciais no âmbito da PRF. (BRASIL, 2014, s.p.).

Segundo a Instrução Normativa nº11 de 25 de maio de 2012, que disciplina as espécies de atos administrativos no âmbito da PRF, pode-se definir Instrução Normativa como as que estabelecem princípios, critérios e padrões de procedimentos para o desenvolvimento de atividades sistêmicas, asseguram a uniformidade de ação no âmbito da Administração, disciplinam a aplicação de leis, decretos e regulamentos ou estabelecem diretrizes e dispõem sobre matéria de sua competência. (BRASIL, 2012. s.p.).

Sendo assim, a IN 47/2014 teve como escopo estabelecer diretrizes e procedimentos para padronização e aplicação do disposto no CTB, no Decreto 1655/95 e na Portaria do Ministério da Justiça nº1.375/2007, regulamentando internamente a aplicação das previsões normativas acima, no âmbito da Perícia em Acidentes de Trânsito da PRF.

Logo em seu Artigo 1º o referido instrumento determina os casos em que deverá ser realizada a perícia, sendo eles: nos acidentes de trânsito com morte, em rodovias e estradas federais, ou que envolvam veículos oficiais. (BRASIL, 2014. s.p.).

Conceitua ainda, as peças técnicas que deverão ser emitidas por ocasião de conclusão das perícias, sendo elas: o Laudo Pericial e o Parecer Técnico. No primeiro, a realização dos exames periciais será de forma direta nos vestígios encontrados no local do acidente, já o segundo será a partir de um estudo indireto dos vestígios. (BRASIL, 2014. s.p.).

O Artigo 4º da normativa estabelece que o Parecer Técnico deverá ser elaborado quando solicitado pela Advocacia-Geral da União, Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Judiciária. (BRASIL, 2014. s.p.).

Importante ressaltar que o Artigo 5º restringe a elaboração, emissão e revisão dos laudos periciais somente aos policiais aprovados em curso de perícia em acidentes de trânsito, promovido pela PRF e ratificado pela Coordenação de Ensino do órgão. (BRASIL, 2014. s.p.).

Diante destas normas anteriormente expostas, percebe-se o escalonamento da previsão legal da atividade pericial, prevendo inicialmente a sua competência de forma geral na Constituição Federal de 1988 e pormenorizando-a através do Decreto 1.655/95, do CTB e da Portaria Ministerial 1.375/2007, chegando até a Instrução Normativa nº47/2014 que define os procedimentos internos adotados na perícia.

Em que pese a considerável previsão legal, a legalidade da realização da perícia não detém aceitação unânime por parte de algumas instituições e por uma parte da doutrina.

2.6 A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.447 - STF

A realização da Perícia em Acidentes de Trânsito pela Polícia Rodoviária Federal ainda possui objeção por parte de algumas entidades de classes. Na própria doutrina não há uma pacificação acerca da constitucionalidade da legislação que prevê o levantamento pericial da PRF nos acidentes de trânsito. Da mesma forma não se encontra jurisprudência substancial que solucione o conflito de competência apresentado.

Tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.447, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) e Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF), cujo objetivo é declarar a inconstitucionalidade dos Incisos V e X do Artigo 1º do Decreto nº 1.655/95 editado pelo Presidente da República.

O Sistema Jurídico Brasileiro prevê, através da própria Constituição Federal de 1988, a possibilidade da declaração de uma lei ou um ato normativo como inconstitucional, ou seja, determinada lei ou outros atos do poder público poderão ser considerados incompatíveis com as normas, preceitos e até com os princípios constitucionais. (SILVA, 1982).

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é a via pela qual se pode obter a declaração da incompatibilidade da norma com a Constituição Federal. De acordo com o Artigo 102, I, "a" da CF/88 compete originariamente e exclusivamente ao STF o processamento e julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos da Lei nº9.868/99. (BRASIL, 1988).

A ADI nº4.447 foi impetrada em Agosto de 2010 e tem como objeto a declaração de inconstitucionalidade dos trechos dos dispositivos do Decreto 1.655/95 (BRASIL. 1995. s.p.), abaixo destacados:

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

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;

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.

O objeto deste capítulo abrangerá o Inciso V, referente à competência da PRF em realizar perícias e levantamento nos locais de ocorrência de acidentes, e que se encontra sendo contestado a constitucionalidade perante o STF.

As associações requerentes argüiram que não cabe à PRF a realização das atividades previstas nos incisos do Decreto acima citado, haja vista que os mesmos prevêm competências exclusivamente das Polícias Judiciárias. Suscitaram ainda que o Ministério Público Federal e outros órgãos estaduais estão constantemente requisitando à PRF a realização de perícias e investigações de acidentes de trânsito, requisições estas que seriam inconstitucionais na visão do requerente. (BRASIL, 2010).

Neste contexto, alegam ainda que as decisões judiciais que por ventura utilizem os laudos periciais e pareceres técnicos estariam fadadas a serem declaradas nulas, por constituírem provas ilícitas. Sustentam que as atividades previstas nos dispositivos atacados são de competência exclusiva das Polícias Judiciárias, não cabendo à PRF a realização das mesmas. (BRASIL, 2010).

Amparam-se ainda no argumento de que o Decreto 1655/95 não regulamenta nenhuma Lei, apresentando regulamentação direta ao Artigo 144, §2º, da CF 88, o que afrontaria aos preceitos constitucionais, de modo que estabelecendo competências para a PRF estaria violando o princípio da legalidade. (BRASIL, 2010).

Em 1996 foi impetrada no STF a ADI nº1413 (BRASIL, 1996, s.p.), cujo objeto é semelhante à ADI 4.447, e também requer a impugnação dos incisos do Decreto 1.655/95. Nesta ocasião, não houve a análise do mérito da causa, contudo, o STF manifestou-se pelo improvimento do pedido liminar, nos termos da decisão plenária a seguir:

ADI 1413 MC/DF – DISTRITO FEDERAL
MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE
Relator: Min. MARCO AURÉLIO
Julgamento: 23/05/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno.
Ementa
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL – DESTINAÇÃO – DISCIPLINA –
DECRETO. Na dicção da ilustrada maioria, não se tem o concurso
dos pressupostos indispensáveis à concessão de liminar em ação
direta de inconstitucionalidade no que, via Decreto, restou fixada a
destinação da Polícia Rodoviária Federal. Ressalva de entendimento

do relator, em face de, vencido, não haver o deslocamento da redação do acórdão.

Na oportunidade, não foi realizado o julgamento do mérito da ação, tendo em vista que o Ministro Relator Carlos Velloso determinou o arquivamento do processo, negando o seguimento ao pedido devido a ilegitimidade da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL de propor a referida ação.

A ADI 4.447 encontra-se ainda em tramitação no STF, sendo que o seu pedido de medida liminar não foi apreciado, haja vista que o Ministro Relator Marco Aurélio, invocou o disposto no Artigo 12 da Lei 9.868/99 (dispõe sobre o processo e julgamento das ADI's), para determinar a apreciação da matéria apenas em julgamento definitivo no Tribunal, baseando-se na relevância do tema a ser julgado e na preservação da ordem social, conforme termos do Artigo 12 da referida lei a seguir: (BRASIL, 1999a, s.p.).

art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

No processo houve a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Procurador-Geral da República (PGR). O Advogado-Geral da União pugnou pelo não conhecimento da Ação, suscitando a ilegitimidade ativa das associações para ajuizarem a ADI, por não se tratarem de entidades de classe de âmbito nacional, em desacordo com o Artigo 103, IX, da CF/88. (BRASIL, 1988, s.p.). No mérito, a AGU sustentou que o Decreto 1655/95 e seus termos não ofendem o Princípio da Legalidade, manifestando-se assim pelo não conhecimento da Ação, improcedência do pedido e ainda a declaração de constitucionalidade do artigo 1º e incisos do referido ato normativo. (BRASIL, 2010).

O Ministério Público Federal (MPF) também se manifestou no processo, através do Procurador-Geral da República (PGR), aduzindo que não cabe à Polícia Judiciária a exclusividade em extrair provas nas situações que ensejam

apuração probatória, sendo exclusiva apenas a atribuição de presidência dos inquéritos policiais. Expõe ainda o entendimento de que outros órgãos estatais têm o poder-dever de realizar coletas de provas e investigações, com o escopo de subsidiar a apuração das possíveis infrações. (BRASIL, 2010.).

Neste sentido, o Procurador-Geral da República (PGR) emitiu parecer com entendimento semelhante da AGU, reconhecendo a improcedência do pedido da ação e pugnando pela constitucionalidade dos dispositivos do Decreto atacado, e assim, da possibilidade de realização pela PRF de perícias e investigações em acidentes nas rodovias federais. (BRASIL, 2010.).

Nas suas alegações, o PGR afirma que há uma distinção legal no Artigo 144 da CF/88 (BRASIL, 1988. s.p.) entre a colheita de informações em locais de supostas infrações penais e o exercício exclusivo da função de polícia judiciária, havendo exclusividade à Polícia Federal apenas no exercício desta última. Neste sentido, segundo o parecer do MPF, a PRF e outros órgãos estatais também possuiriam atribuições investigativas e apuratórias na medida de suas competências e circunscrições.

Da análise das manifestações encontradas no processo, denota-se que existem dois principais fundamentos utilizados pelas requerentes em função da inconstitucionalidade da Perícia na PRF, sendo eles: 1) A usurpação de poder regulamentar por parte do Decreto 1.655/95 que, segundo os requerentes, não poderia ter atribuído novas competências à PRF, além das previstas no Art. 144 da CF/88. 2) a ingerência da PRF nas funções exclusivas da Polícia Federal, quando da realização de perícias e investigações em acidentes de trânsito.

Nos próximos dois tópicos deste estudo serão analisados os argumentos primordiais trazidos à baila acerca da legalidade da realização de perícias em acidentes de trânsito pela Polícia Rodoviária Federal, constando estes inclusive nas argumentações das partes envolvidas na ADI 4447.

2.7 Decreto 1.655: Regulamento Autônomo da Perícia pelo Poder Executivo Federal

O Decreto 1.655/95 é o núcleo da discussão acerca da legalidade da realização de Perícia pela PRF. É no artigo 1º, V, do referido dispositivo que se encontra a atribuição desta competência ao órgão. (BRASIL, 1995. s.p.).

São os termos desse dispositivo o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada no STF pela Associação de Delegados da Polícia Federal e Associação dos Peritos da Polícia Federal, e entre os fundamentos utilizados, está o de impossibilidade de regulamentação da matéria por um decreto oriundo do Presidente da República. (STF, 2010. s.p.)

Destaca-se a seguir o trecho do Decreto (BRASIL, 1995. s.p.) que determina a competência da PRF em realizar Perícias e que é objeto da ADI 4.447 – STF:

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

Inicialmente, cabe conceituar Decreto, nas palavras de Meirelles (2016):

decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência exclusiva dos chefes do executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresse, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é normativo e geral, podendo ser específico ou individual. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo. (Meirelles, 2016, p.22).

Partindo dessa premissa, os Decretos são atos normativos emanados pelo chefe dos executivos, não podendo os mesmos contrariar a lei. Essa é a definição de Decreto normativo, contudo, segundo o próprio Meirelles: o ordenamento admite duas modalidades distintas de decreto normativo, sendo elas: o decreto autônomo e o regulamentar. (MEIRELLES, 2016. p.22).

O decreto autônomo foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Emenda Constitucional 32/2001, através do Artigo 84, Inciso VI e possibilita a regulamentação, através de ato do Presidente da República, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. (BRASIL, 2001, s.p.).

Na doutrina nacional ainda não há um consenso sobre a possibilidade de regulamentação autônoma, contudo o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece o advento deste instrumento, neste sentido assevera Moraes (2014. p.759):

o Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como *decreto autônomo*. Nessa hipótese, haverá possibilidade de análise de compatibilidade diretamente com a Constituição Federal para verificar-se a observância do *princípio da reserva legal*.

A Ministra Ellen Gracie, em relatoria no julgamento da ADI nº2564-3/DF entendeu pela possibilidade da edição de Decretos Autônomos, conforme se depreende do trecho a ementa abaixo:

os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (STF. 2003. Min. Ellen Gracie).

Deriva da própria Constituição Federal a delegação de competência ao Presidente da República para estabelecer regulamentação nos limites explícitos no próprio Artigo 84, VI, “a”, não havendo nenhuma outra limitação legal a não ser a do próprio dispositivo da Carta Magna. Ademais, é evidente que os ditames previstos no regulamento autônomo não poderão contrariar outros dispositivos legais, tampouco, extrapolar a matéria prevista na própria

Constituição: a de organização e funcionamento dos órgãos administrativos. (BRASIL, 1988. s.p.).

A doutrinadora Ramos (2004, p. 525-526) manifesta-se no mesmo sentido:

“em matéria de organização administrativa, a EC no 32/2001 parece ter introduzido hipótese de deslegalização. A deslegalização, admissível apenas quando escorada em norma constitucional, significa a retirada de determinada matéria da esfera da lei, atribuindo-se a atos infralegais a competência para regulá-la, de forma inovadora na ordem jurídica. [...] Nesses termos, a organização e o funcionamento da Administração, sem aumento de despesa, passaram a ser matéria de ato regulamentar.”

A Emenda Constitucional nº 32/2001 acrescentou a possibilidade de regulamentação autônoma por parte do poder executivo e assim criou um novo tipo de ato normativo, tendo sua limitação e poderes derivados diretamente da Constituição Federal. (BRASIL, 2001. s.p.).

Ressalva-se que o Presidente da República não detêm a liberdade para regulamentar através de Decretos Autônomos toda e qualquer matéria, sendo permitidas aquelas que coadunem com sua auto-organização e vedadas aquelas que importem aumento de despesas ou criação e extinção de órgãos públicos. (BRASIL, 1988. s.p.).

Diante do mencionado, entende-se que o Decreto 1.655/95 harmoniza-se aos requisitos previstos na Constituição Federal, porquanto não resulta em aumento de despesas, somente regulamenta de forma detalhada as atividades inerentes à PRF, e dentre elas a de realizar perícias em acidentes de trânsito nas rodovias federais.

O aludido Decreto também se amolda materialmente aos ditames constitucionais e legais, julgando que o mesmo não afronta nenhuma dispositivo do ordenamento jurídico, considerando ainda que as atividades postas no regulamento são intrinsecamente ligadas à natureza da Polícia Rodoviária Federal.

Na ocasião da edição do Decreto o Presidente da República, fundamentou-se no Artigo 84, VI, “a” para realizar a regulamentação do Artigo 144, §2º, definindo a organização e funcionamento das atividades da Polícia Rodoviária Federal. (BRASIL, 1988).

Nota-se que o Artigo 144, §2º ao estabelecer que a competência da PRF era de “Patrulhamento” das rodovias federais não esgotou em si mesmo todas as atribuições, competências e finalidades do órgão, carecendo a norma constitucional de uma ulterior regulamentação que foi realizada pelo aludido Decreto e demais atos normativos citados neste estudo.

Consolidando a mesma idéia do parágrafo anterior, por ocasião do improvimento da medida liminar suscitada nos autos da ADI 1.413, se manifestou o Ministro Carlos Velloso, “as competências da Polícia Rodoviária Federal, postas no decreto, são inerentes à sua natureza”. (STF, ADI 1.413-7, Min. Rel. Marco Aurélio. 2001. p.243).

As requerentes da ADI 4.447 apresentaram ainda argumentação no sentido de que a realização da atividade pericial da PRF violaria a competência legal das polícias judiciárias, tendo esta exclusividade no levantamento de provas para a atividade investigatória. (STF, ADI 4.447. s.p.).

Neste sentido, o próximo tópico tem como escopo analisar mais detalhadamente a pertinência do argumento de exclusividade das polícias judiciárias na colheita de provas e conseqüentemente na realização de perícias e levantamentos de locais de acidentes de trânsito.

2.8 Ausência de exclusividade das Polícias Judiciárias na realização de Perícias

A corrente doutrinária que não admite a realização da Perícia pela Polícia Rodoviária Federal fundamenta sua tese estabelecendo que apenas às Polícias Federal e Civil caberia as atribuições de investigações e apuração de infrações penais.

Na Constituição Federal de 1988 coube ao Artigo 144 definir os órgãos e competências afetos à Segurança Pública no Brasil. Este artigo define a competência das Polícias Federal e Civil para a apuração das infrações penais e o exercício das funções de polícia judiciária, nos seguintes termos (BRASIL, 1988. s.p.):

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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - 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;

(...)

IV - exercer, **com exclusividade**, as funções de **polícia judiciária** da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, **as funções de polícia judiciária** e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

A doutrina brasileira subdivide a atividade policial em duas: sendo elas Polícia Judiciária e Polícia Administrativa. De acordo com Moraes (2014, p.834), a Polícia Administrativa é também chamada de polícia preventiva, e sua função consiste no conjunto de intervenções da administração, conducentes a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade.

À Polícia Judiciária compete a apuração de delitos, ficando sob encargo do Delegado de Polícia a presidência dos inquéritos policiais, com a finalidade de elucidar a autoria e materialidade das práticas criminais e submetidos ao processo penal.

Cabe ressaltar que a presidência de inquéritos policiais não se confunde com a atividade de realizar perícias e coletar dados acerca de um determinado fato, que poderão ser utilizadas posteriormente como peça de informação, seja como meio para produção de provas em processo penal ou até mesmo como parâmetro para melhorias das condições viárias e redução das ocorrências oriundas do trânsito brasileiro.

Em que pese haver na doutrina a repartição das atividades policiais entre judiciária e administrativa, nota-se na prática que os órgãos policiais exercem por vezes ambas atividades, como por exemplo, as operações ostensivas realizadas pela Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas e

contrabando, que se caracteriza como atividade policial administrativa, e por outro lado a realização pela Polícia Rodoviária Federal e Polícias Militares da atividade de inteligência policial, na coleta e análise de dados e informações sigilosas, conforme preceitua a Lei nº9883/99 (BRASIL, 1999b), regulamentada pelo Decreto nº4.376/2002, (BRASIL, 2002).

Em suma, a atividade de polícia administrativa é aquela que previne o cometimento de infrações penais que possam prejudicar incolumidade das pessoas, patrimônio e a ordem pública. Conquanto, a polícia judiciária atua de forma repressiva, realizando a presidência do inquérito policial para elucidar a autoria e materialidade de possíveis infrações penais.

Na prática jurisdicional percebe-se que em determinadas situações o próprio inquérito policial demonstra-se dispensável, tendo em vista que o Ministério Público pode dispensá-lo no caso de já haver substancialmente informações e dados suficientes para a propositura da ação penal. Neste sentido o STF já consolidou entendimento no julgamento do Inquérito 1.957-7 afirmando expressamente que a instauração de inquérito policial não é imprescindível à propositura da ação penal pública, podendo o Ministério Público valer-se de outros elementos de prova para formar sua convicção. (BRASIL, 2005).

A atividade de polícia judiciária, exclusiva à Polícia Federal e Civil, conforme os preceitos constitucionais, abrange unicamente a presidência de inquéritos policiais, sendo estes, procedimentos administrativos apuratórios para informação e investigação preliminar ao processo penal. Contudo, não há previsão legal de exclusividade da Polícia Federal nas atividades de investigação e perícia, cabendo também a outros órgãos o levantamento e análise de dados prévios a propositura ou não de ações penais. (BRASIL, 1988).

As informações dos inquéritos não vinculam e nem esgotam a fundamentação e convencimento do Ministério Público na sua atuação, tampouco o convencimento do Juiz, que podem se valer de outros meios de informação para embasar suas atuações nos processos penais, valendo assim da busca da verdade real dos fatos.

Interpretando as normas constitucionais atinentes ao tema, percebe-se que o legislador realizou distinção entre a atividade de polícia judiciária e a

função de apuração de infrações penais, tal conclusão decorre da análise do Artigo 144 da CF 88 (BRASIL, 1988), onde as distintas funções são citadas em dispositivos diferentes, trazendo a intenção do legislador de designar apenas a função de polícia judiciária de forma exclusiva, enquanto a de apurar infrações penais não possui essa condição específica, podendo ser realizada por outros órgãos legalmente constituídos para tal.

Neste condão, ressalta-se que a perícia e investigação em acidentes de trânsito realizada pela Polícia Rodoviária Federal é uma atividade administrativa realizada por determinação legal (Decreto 1.655/95 e Lei 9.503/97), visando a coleta imediata de vestígios e provas, muitas vezes não repetíveis e essenciais para o esclarecimento do fato, e que poderão ou não ser utilizadas como meio de informação no inquérito policial assim como nas ações judiciais. (BRASIL, 1988).

O Código de Processo Penal não atribui exclusivamente às polícias federal e civil a realização da atividade de perícia, havendo atualmente diversos órgãos periciais não pertencentes aos quadros destas polícias. Neste sentido, o Artigo 159, do Código de Processo Penal (BRASIL, 2008.): o exame de corpo de delito e outras perícias serão realizados por perito oficial, portador de diploma de curso superior.

Por conseguinte, infere-se da redação do dispositivo acima que os Policiais Rodoviários Federais que possuam curso de nível superior e que notadamente tenham formação técnica, através do curso de Perícia de Acidentes de Trânsito da PRF, incorporam os requisitos legais para realizar perícias em acidentes de trânsito nas rodovias federais. (BRASIL, 2008).

O próprio Código de Processo Penal, através do Artigo 4º, preceitua que outras autoridades administrativas também poderão realizar apurações de determinado fato, desde que designados pela lei. (BRASIL, 2008).

O Ministério Público Federal se manifestou na ADI 4.447 aduzindo pela improcedência do pedido e ressaltando que apesar de possuir finalidade primariamente preventiva, à Polícia Rodoviária Federal não só não é vedada, mas é também devida, a atuação investigatória. Nesse sentido, consignou-se que a realização de perícias e outros atos investigatórios pelo órgão deve acontecer quando imprescindíveis à elucidação dos fatos, de modo a evitar que provas sejam perdidas. (BRASIL, 2010).

3 RESULTADOS DE PESQUISA

O presente estudo teve como objetivo apresentar os diplomas legais relacionados à perícia em acidentes de trânsito na PRF, bem como a demonstração da importância prática desta atividade para a sociedade brasileira.

Contudo, demonstrou-se também os argumentos trazidos pelas associações de classes, que defendem a incompetência legal do órgão para o mister da atividade pericial, demonstrados através da ADI 4.447 em tramitação no Supremo Tribunal Federal, em pendência de julgamento até o presente momento.

Assim, diante da importância e complexidade que é inerente à natureza da perícia, esta não pode ser exercida rodeada de incerteza e insegurança jurídica, o que acarreta prejuízos tanto para os destinatários do serviço público, quanto para os próprios órgãos envolvidos no conflito, que evoluem e exercem a função com menor efetividade.

Considera-se ainda que tanto à PRF, quanto os demais órgãos de segurança pública, possuem atribuições complexas e das mais variadas características, o que pode gerar o conflito de competência. Porém, é perceptível que o constituinte e o legislador infraconstitucional tiveram como objetivo garantir a segurança pública de forma integrada, com a atuação das diversas instituições elencadas no Artigo 144 da CF/88. (BRASIL, 1988. s.p.).

Neste contexto, baseado no exposto e analisado no estudo, entende-se que uma forma eficaz de resolução do conflito seria a edição de uma nova legislação, aclarando e esmiuçando as diversas competências e áreas de atuação dos órgãos policiais.

No que tange à PRF, conclui-se que a normatização atual de suas atividades, realizada pelo Decreto 1.655/95, adequa-se às normas constitucionais e infralegais. Entretanto, faz-se necessário uma reedição legal, com o intuito de garantir maior segurança e credibilidade jurídica às suas atividades, com a finalidade de acabar com a controvérsia existente.

Sendo assim, sugere-se a edição de uma Lei Orgânica da Polícia Rodoviária Federal, onde serão descritas todas as competências e áreas de atuação de forma mais detalhada, regulamentando a competência prevista na

Constituição Federal.

3.1 Atualização da legislação para resolver o conflito de competência da Perícia

A Perícia em Acidentes de Trânsito consiste no aperfeiçoamento das atividades de levantamento de dados. Utilizando-se da experiência e conhecimento na área por parte dos servidores policiais, evoluiu-se para a realização de análise e investigação dos dados, resultando na apresentação de um estudo técnico, denominado Laudo Pericial ou Parecer Técnico.

Em que pese ser um órgão bastante atuante e detentor de grande capacidade técnica para realizar tal função, além de haver previsão legal para a mesma, algumas associações e instituições ainda apresentam óbices à realização de tal atividade.

Como apresentado ao longo do estudo, encontra-se em tramitação no STF a ADI 4.447, que tem como objeto principal o Decreto 1.655/95, especificamente na declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que prevêm a realização de perícias e investigações de acidentes pela PRF.

Os argumentos principais dos requerentes são no sentido de que tal função invadiria a competência constitucional atribuída a outros órgãos policiais, como por exemplo: Polícias Federal e Civil. Tal fundamento apóia-se no fato de que a CF/88 outorgou àquelas a atribuição de exercer a presidência de inquéritos policiais e o exercício de polícias judiciárias da União e dos Estados, respectivamente.

Contudo, diante do analisado no bojo deste estudo, conclui-se que o Decreto 1.655/95 adequa-se materialmente e formalmente aos ditames constitucionais e ainda prevê atividades imprescindíveis para a sociedade, especificamente neste estudo: a perícia em acidentes de trânsito.

A legalidade do Decreto 1.655/95 deriva diretamente da Constituição Federal e dá a este instrumento normativo o caráter de decreto autônomo, com fulcro no Artigo 84, VI, CF/88, permitindo ao Chefe do Poder Executivo Federal regulamentar sobre a organização e funcionamento dos órgãos públicos federais.

Em que pese tratar-se de um ato normativo legal e constitucional, com vistas a suprimir o impasse criado pelas associações de classes no corpo da ADI nº4.447 e também colocar fim a qualquer entendimento diverso quanto à competência da PRF, sugere-se a edição de uma nova legislação acerca das competências legais da Polícia Rodoviária Federal.

Apesar de não ser inconstitucional, conforme estudado anteriormente, o referido Decreto encontra-se em posição de fragilidade com relação ao escalonamento de normas jurídicas. Assim, qualquer ato normativo *stricto sensu* poderia revogar os dispositivos nele contidos e assim restringir o campo de atuação da PRF.

Ressalta-se que com a edição de uma lei, cujo teor seria previsão das competências da PRF, o órgão possuiria maior segurança jurídica para a realização de suas atividades, bem como, o aperfeiçoamento das mesmas, inclusive com a participação e parceria de outras instituições de segurança pública.

No atual cenário normativo, a atividade pericial encontra-se em posição de vulnerabilidade jurídica, tendo em vista que é concebida a partir de um decreto presidencial e poderia ser revogada materialmente por qualquer lei.

Considerando a importância para a sociedade da perícia em acidentes de trânsito, sendo esta uma atividade que atinge direta e indiretamente a evitabilidade dos acidentes de trânsito, bem como a redução de mortes e lesões causadas no trânsito, e ainda, a relevância dos dados levantados e submetidos aos processos judiciais, deve-se normatizar tal atividade de forma inequívoca e garantindo solidez jurídica e orgânica para a execução da mesma.

Sendo assim, sugere-se a adoção de medidas legislativas para a elaboração de uma lei orgânica, devidamente constituída através de processo legislativo e promulgação presidencial, pormenorizando as atividades e competências atribuídas à Polícia Rodoviária Federal, dentre elas, o tema deste estudo: a realização de perícia em acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias federais.

Demonstra-se no quadro a seguir o atual cenário legal da atividade de Perícia na PRF e a regulamentação sugerida, de acordo com o desenvolvimento e conclusão deste estudo.

Quadro 1 – Resumo da legislação atual.

ATO NORMATIVO	DESCRIÇÃO	ORIGEM	DISPOSITIVO
Constituição Federal 1988	Preceito geral que prevê a PRF como órgão de segurança pública responsável pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais.	Assembléia Nacional Constituinte	Artigo 144, §2º.
Código de Trânsito Brasileiro – Lei 9.503/97	Define a competência da PRF e especificamente a de efetuar levantamento de locais de acidentes de trânsito.	Congresso Nacional / Presidente da República	Artigo 20, IV.
Decreto 1.655/95	Define a competência da PRF, prevê expressamente a atribuição de realizar perícias, levantamentos de locais, investigações para elucidação dos acidentes de trânsito.	Presidente da República	Artigo 1º, V.
Portaria 1.375/07	Institui o Regimento Interno da PRF. Previsão para levantamento de locais de acidentes de trânsito.	Ministro da Justiça	Artigo 1º, V.
Instrução Normativa 47/14	Define os procedimentos que devem ser observados para realização da Perícia e ainda para emissão de pareceres técnicos e laudos periciais no âmbito da PRF.	Direção-Geral da PRF	

Fonte: Elaborado pelo autor (2017).

Quadro 2 – Resumo da Lei Orgânica da PRF.

Lei Orgânica da PRF	Regulamentar o Artigo 144, §2º c/c §7º, instituindo a organização e funcionamento da Polícia Rodoviária Federal e definindo as suas competências no território nacional, dentre elas a de realizar as atividades de atendimento de acidente de trânsito, socorro às vítimas, confecção de boletim de ocorrência, perícia , análise de disco diagrama, teste de dosagem alcoólica e outros procedimentos, imprescindíveis à completa elucidação dos acidentes de trânsito ocorridos nas rodovias e estradas federais.	Presidente da República / Congresso Nacional	A Lei disporá de um Capítulo específico para as Atribuições / Competências da PRF.
---------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------

4 CONCLUSÕES

A Polícia Rodoviária Federal, nas suas mais diversas funções, tem como atribuição constitucional a salvaguarda da segurança e incolumidade das pessoas nas rodovias federais e nas áreas de interesse da união.

Neste contexto, pode-se definir segurança como a garantia da preservação dos bens jurídicos das pessoas, podendo ser relacionada ao enfrentamento e apuração das infrações penais, bem como toda a atividade relacionada aos acidentes de trânsito: prevenção, atendimento, registro e perícia.

No que tange as ocorrências de acidentes nas rodovias federais, verifica-se que os Policiais Rodoviários Federais possuem uma grande experiência neste tipo de atividade, sendo registrados cerca de 185 mil ocorrências de acidentes de trânsito a cada ano.

Desta forma, destaca-se a importante participação da PRF no sentido de contribuir diretamente na redução deste tipo de ocorrência. Tal atribuição fica definida nos diplomas legais que outorgam competências ao órgão, sendo os principais: A Constituição Federal de 1988, o Decreto 1.655/95, o Código de Trânsito Brasileiro, e ainda, regulamentando internamente as atividades, tem-se a Portaria nº 1375 do Ministério da Justiça e a Instrução Normativa nº 47/2014 da PRF.

Dada a grande relevância dos atendimentos aos acidentes de trânsito para a sociedade, a PRF busca sempre o aperfeiçoamento de seus processos, como forma de contribuir para a redução deste tipo de ocorrência e conseqüentemente o benefício direto e indireto da segurança viária.

Considera-se de suma importância o correto e preciso levantamento de dados de um acidente de trânsito, buscando sempre o esclarecimento das causas como forma de ajudar a estabelecer diretrizes gerenciais para um melhoramento do trânsito, ajudando a aperfeiçoar a segurança viária, segurança veicular, comportamento do condutor e dos ocupantes do veículo, normas de trânsito, dentre outras áreas em que uma correta apuração do acidente poderá atingir.

Neste contexto, a PRF utilizando-se da previsão do Artigo 1º do Decreto 1.655/95 (BRASIL, 1995) e do Artigo 20, IV do Código de Trânsito Brasileiro

(BRASIL, 1997), instituiu a Perícia de Acidentes de Trânsito.

No decorrer deste estudo foram apresentados os diversos diplomas legais que determinam e demonstram a escolha legislativa e organizacional de atribuir à PRF o encargo de efetivar os levantamentos em locais de acidentes e a análise dos dados coletados através de exame pericial técnico. E ainda, a não-exclusividade das polícias judiciárias na realização de investigações e perícias.

Foram abordados e citados os diplomas legais que regem a atividade pericial e ainda os argumentos trazidos por doutrinadores e manifestações judiciais inerentes ao tema, tornando visível o confronto de idéias acerca da temática, todas com relevante e consistente fundamentação jurídica.

Baseando-se no exposto e analisado no presente estudo, conclui-se que a atividade pericial da PRF resulta em notável contribuição para a sociedade, corroborando com a redução de acidentes e conseqüentemente redução da gravidade dos danos aos envolvidos.

Entende-se ainda que não há ilegalidade na realização da função, inicialmente por não haver nenhuma manifestação judicial acerca dos dispositivos legais, reiterando a adequação aos Princípios Constitucionais, essencialmente ao Princípio da Legalidade.

Entretanto, em que pese não haver ilegalidade, atesta-se que a normatização deste instrumento por mero ato normativo do Chefe do Executivo Federal, na forma atualmente constituída, gera uma série de indagações acerca do correto meio de instituição legal da atividade, gerando por vezes insegurança jurídica e fragilidade no exercício de tal mister.

Por estas constatações, do presente estudo, infere-se a ratificação da legalidade e importância para a sociedade da realização pela PRF de Perícias em Acidentes de Trânsito nas rodovias federais, ressaltando a necessidade de uma regulamentação mais clara e precisa, recomendando-se a elaboração de uma Lei Orgânica da PRF, submetida ao correto processo legislativo, especificando as diversas competências funcionais da instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro (CTB). **Lei Nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997 que institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Presidência da República. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 16 mai 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995**. 3 OUT. 1995.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm>.

Acesso em: 08 fev. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 9.868, de 10 de novembro de 1999a**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 01 mai. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999b**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9883.htm>.

Acesso em: 07 mai. 2017.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Instrução Normativa nº11/2012**.

Disponível em:

<http://www.prf.gov.br/wikiprf/index.php/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_11,_DE_25_DE_MAIO_DE_2012>. Acesso em: 09 abr 2017.

BRASIL. Polícia Rodoviária Federal. **Instrução normativa nº47/2014**.

Disponível em:

<http://www.prf.gov.br/wikiprf/index.php/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_47,_DE_7_DE_OUTUBRO_DE_2014>. Acesso em: 30 mai 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº1413-7**. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº4447**. 12 ago. 2010. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.aspnumero=4447&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 abr 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 1.957-7 Paraná**. 19 dez. 2005.

Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325424>>. Acesso em 07 mai 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. O valor jurídico da portaria. Rio de Janeiro: **Revista de Direito Administrativo**, v. 117, p. 447-459, jul/set., 1974. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/40205/38944>>.

Acesso em: 08 abr. 2017

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OTANI, Nilo. **Metodologia científica**: métodos voltados à perícia de acidentes de trânsito. Florianópolis: Publicações do IFSC, 2016.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Os regulamentos jurídicos e os regulamentos de organização: breve estudo de sua aplicação no direito brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito regulatório: temas polêmicos**. 2. ed. rev. amp. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.