

*Supremo Tribunal Federal*

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 25.05.2001  
EMENTÁRIO Nº 2 0 3 2 - 2

241

23/05/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1413-7 DISTRITO

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO  
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -  
ADEPOL - BRASIL  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

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.

A C Ó R D ã O

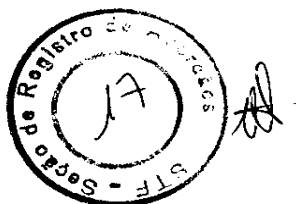
Vistos, relatados e discutidos estes autos,  
acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão  
plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas  
taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir o pedido de  
medida liminar, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator),  
Maurício Corrêa e Francisco Rezek.

Brasília, 23 de maio de 1996.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

MARCO AURÉLIO -

RELATOR



*Marco Aurélio*  
MARCO AURÉLIO

23/05/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1413-7 DISTRITO

RELATOR : MINISTRO MARCO AURÉLIO  
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -  
ADEPOL - BRASIL  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Esta ação direta de inconstitucionalidade visa a fulminar expressões contidas no Decreto Federal nº 1.655, de 3 de outubro de 1995. A Requerente, após discorrer sobre a legitimação para a propositura, aludindo, inclusive, à pertinência temática, ressalta que o citado Decreto conflita com o disposto nos artigos 48, inciso XI, 60, incisos I, II, III, 61, § 1º, inciso II, alínea "e", 144, incisos I, II, IV, § 1º, incisos I, II, IV, §§ 2º e 4º, todos da Constituição Federal, no que definidas atribuições da polícia rodoviária federal, a saber:

- a) realizar perícia;
- b) fazer investigações;
- c) atuar na 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 lei.

Consoante o sustentado, a matéria não poderia merecer disciplina via decreto, já que compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos

**ADI 1.413-7 DF**

da administração pública. Argumenta-se que o Decreto estaria a implicar alteração da própria Carta da República, olvidando-se, o teor do artigo 60 nela contido, bem como a regra, concernente à iniciativa de leis, insculpida no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da referida Carta. Por outro lado, teria sido inobservado o campo de atuação dos órgãos voltados à segurança pública de que cuida o artigo 144 da Lei Básica. Assevera-se que o ato de investigar compete exclusivamente à polícia judiciária (federal e estaduais). À polícia rodoviária federal estaria reservado, constitucionalmente, e mesmo assim na forma da lei e não de decreto, o patrulhamento ostensivo das rodovias federais (§ 2º do artigo 144). Por derradeiro, vem à balha digressão doutrinária sobre o tema, tendo sido requerida a concessão de liminar objetivando afastar a eficácia das expressões atacadas, isso tendo em conta os vícios formal e material de que padecem. Com a inicial, juntaram-se os documentos de folhas 21 a 51.

À folha 53 despachei, determinando fossem solicitadas informações, diante das quais submeteria a este Plenário o pedido de concessão de liminar. Em síntese, na manifestação de folhas 57 a 71 diz-se da impropriedade da ação direta de inconstitucionalidade, no que voltada não visando a fulminar ato normativo abstrato, mas decreto que, considerada a administração pública, tem contornos próprios a uma orientação, com destinatários certos. Relativamente ao mérito, afirma-se competir à polícia rodoviária federal, em face do disposto no § 2º do artigo 144, o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, compreendendo-se nesta previsão o que explicitado no Decreto. Em momento algum teria ocorrido invasão da atividade policial preventiva, a cargo das polícias militares, ou da

**ADI 1.413-7 DF**

repressiva pertinente à polícia civil estadual ou à polícia civil federal. O que consignado no Decreto teria como objetivo maior a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, tendo em vista o tráfego pelas rodovias federais. Estar-se-ia almejando a atuação imediata e não a repressiva mediata. A realização de perícias e investigações aconteceria quando imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito, valendo notar que não teria sentido perderem-se as provas, no que necessário o recolhimento imediato.

Estes autos vieram-me conclusos para exame em 9 de abril de 1996 e os liberei para apreciação do pedido acautelatório em 11 imediato (folha 73).

É o relatório.



ADI 1.413-7 DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -

Transcrevo os incisos do artigo 1º do Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, em que contidas as expressões atacadas via esta ação direta de inconstitucionalidade e que versam sobre a competência da polícia rodoviária federal:

"V - realizar perícias, levantamentos de locais, boletas de ocorrências, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em lei e regulamentos imprescindíveis à elucidação dos acidentes do trânsito." (grifos não originais)

"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 lei" (grifos não originais)

Em primeiro lugar, atente-se para a natureza das normas atacadas. Preceitua o artigo 84, incisos IV e VI, da Constituição Federal competir ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal na forma da lei. Neste primeiro exame, não tenho o Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, como simplesmente regulamentador e, portanto, sem o caráter autônomo indispensável à viabilização da ação direta de inconstitucionalidade, sendo de constatar-se que não foi

ADI 1.413-7 DF

baixado, em si, visando à implementação de normas estritamente legais. Conforme depreende-se das próprias informações, teve-se por base o artigo 144, § 2º, da Carta Política da República. Ora, consoante tal dispositivo, compete à polícia rodoviária federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Não obstante, remete à lei a delimitação da atividade a ser desenvolvida. Desse fato decorre a conclusão, ao menos nessa apreciação inicial, que o chefe do Poder Executivo do Estado Federal acabou por adentrar campo reservado, ao Congresso Nacional, a teor do § 2º e inciso XI do artigo 48. Afasto, assim, a preliminar evocada.

No mérito, sob o ângulo do vício formal e somente a partir dessa consideração específica, tenho como relevante a abordagem da matéria contida na inicial. Conforme previsto na Lei Básica, a destinação da polícia rodoviária federal há de estar explicitada não em decreto, mas em lei, tida esta última no sentido formal e material.

Por essa razão e deixando a questão concernente ao vício de fundo para exame quando do julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade, mesmo porque não vejo, com a evidência retratada na inicial, a inconstitucionalidade, defiro a liminar, suspendendo a eficácia das expressões contidas nos incisos V e X do artigo 1º do Decreto Federal nº 1.655 de 3 de outubro de 1995 a saber:

"No inciso V - Perícias, investigações;  
No inciso X - e repressão."

É como voto na espécie.



23/05/96

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL-MEDIDA CAUTELAR

Nº 1.413-7 DISTRITO

V O T O

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - Sr. Presidente, como bem salientou o Ministro-Relator, pela expressa determinação do § 3º do artigo 144 da Constituição Federal, no caso da redefinição das competências da Polícia Rodoviária Federal, está o tema a depender de lei.

Dessa forma, mero decreto do Poder Executivo não poderia ampliar, *numerus clausus*, outras atribuições dentro do rol das competências a ela - Polícia Rodoviária Federal - cometidas. Somente por lei seria possível.

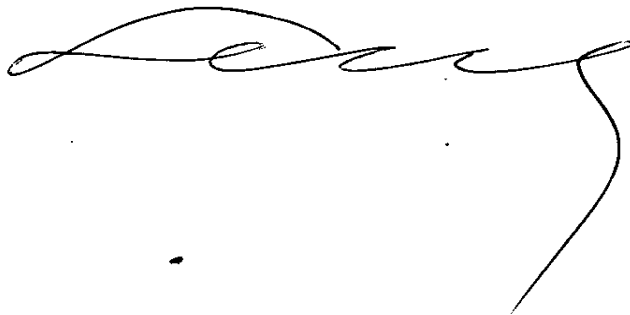
Não me impressiona o fato de que as ocorrências ilícitas que a Polícia Rodoviária Federal vem realizando possam sofrer solução de continuidade. Assim os contrabandistas, os traficantes, continuarão sendo combatidos, bem como as perícias e os flagrantes vão continuar também sendo feitos, até porque vinham sendo feitos antes da existência desse decreto.

Não vejo como se possa convalidar regras impostas através do Presidente da República, quando, pela Constituição, somente por meio de Lei seria possível fazê-lo.



**ADI 1.413-7 DF**

Na esteira do voto do e. Relator, também eu, premido por esse princípio constitucional, vejo-me na contingência de deferir a cautelar.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke extending downwards from the right side.



23.05.96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.413-7 DISTRITO  
FEDERAL (MEDIDA CAUTELAR)

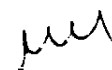
V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, não vejo, na disposição inscrita no decreto objeto da causa, a ilegitimidade constitucional que se afirma ocorrer. O decreto dispõe, em verdade, sobre questões que são inerentes à natureza da Polícia Rodoviária Federal, que são, indiscutivelmente, da competência desta, na forma do que dispõe o art. 144, § 2º, da Constituição Federal.

A questão, aliás, é posta puramente em termos formais, no sentido de que não há, ainda, lei que confira à Polícia Rodoviária Federal as competências postas no decreto.

A questão, entretanto, não pode ser encarada em termos assim tão simplistas.

O que deve ser entendido, primeiro que tudo, é que as competências da Polícia Rodoviária Federal, postas no decreto, são inerentes à sua natureza. Ademais, compete ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da Administração Federal (C.F., art. 84, II). Ora, inexistindo lei específica, pode o Presidente, na



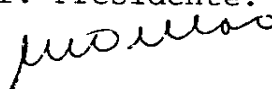
direção superior da Administração Federal, dispor a respeito, em decreto, desde que não disponha contra lei, certo que, no caso, vale repetir, a disposição inscrita no decreto harmoniza-se com o preceito constitucional, o § 2º, do art. 144, da Constituição.

Não vislumbro, então, Sr. Presidente, relevância na arguição de inconstitucionalidade, relevância capaz de autorizar a suspensão de norma necessária ao exercício da atividade policial, de norma que consagra competência inerente à natureza da Polícia Rodoviária Federal.

Por outro lado, seria absolutamente inconveniente a suspensão do dispositivo inscrito na decreto, dado que serviços públicos da maior importância para o cidadão, para o povo, não seriam praticados, não seriam realizados, em detrimento do cidadão e do povo. A interpretação literal da Constituição e da lei leva ao excesso de Direito, que polui o Direito.

Com essas breves considerações, peço vênias ao Ministro Relator para, não vendo relevância na arguição de inconstitucionalidade, nem conveniência na suspensão do dispositivo regulamentar atacado, indeferir a medida cautelar.

É como voto, Sr. Presidente.



23/05/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1.413-7 DISTRITO

V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Sr. Presidente, também eu não encontro suficiência de relevo de fundamentação jurídica, e muito menos conveniência pública, para o deferimento da liminar.

Peço vênias ao eminente Ministro-Relator, para acompanhar os votos dos Ministros CARLOS VELLOSO e CELSO DE MELLO, indeferindo da medida cautelar. *O GalloTTi*

/amn/

23/05/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

N.º 1.413-7 DISTRITO

V O T O

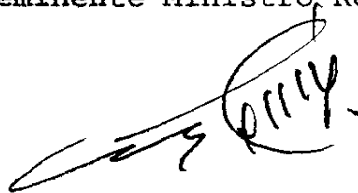
(Medida Cautelar)

**O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES:**

Sr. Presidente, não nego, por ora, a relevância jurídica da tese relacionada com o vício formal, até porque dependo de melhores esclarecimentos e informações sobre o processo legislativo, no caso.

Quanto ao requisito do "periculum in mora", que leva à avaliação da conveniência da suspensão, milita, na hipótese, contrariamente à concessão da medida.

Acompanho os Ministros que indeferem a cautelar, com a devida vênia do eminente Ministro-Relator.



23/05/1996

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR) Nº. 1.413-7 - DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA - Sr. Presidente. Estamos, neste instante, em juízo cautelar; portanto, o exame é apenas da configuração, ou não, dos pressupostos para suspender a norma, até o julgamento final da ação.

Na verificação desses pressupostos, não entendo configurada, desde logo, a relevância da matéria. Em primeiro lugar, todos sabemos da insuficiência do nosso aparelho policial.

Essa competência é especializada, conferida pela Constituição a esse órgão da Segurança Pública, assim definido no art. 144:

"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;"

.....

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

J. Néri

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (LIMINAR) Nº. 1.413-7 - DF**

Não cabe, assim, interditar o exercício dessa competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal que, organizada, tem postos ao longo de todas as rodovias federais. É sabido que, ao ocorrer acidente numa estrada federal, a Polícia Rodoviária Federal vem até o local e procede a levantamentos, perícias etc. Sabemos que a atividade policial é uma atividade pré-judicial, é uma atividade de natureza administrativa. Não há, pois, pretender formalismo demasiado no exercício de funções que são tipicamente policiais: levantamentos, laudos, perícias. Não se justifica, assim, impedir que essa organização, que existe em todo o território nacional, opere, tendo em conta particularmente a deficiência das organizações policiais estaduais, pois, em muitas Unidades da Federação, às vezes, municípios extensos, dispõem apenas de três, quatro ou cinco policiais e a perícia para ser feita dependeria de chamar, a centenas de quilômetros do local do acidente, a Polícia estadual, quando já poderia, desde logo, a polícia rodoviária federal desembaraçar as partes com o levantamento feito por técnicos ou funcionários especializados, investidos regularmente em funções policiais.

Assim sendo, com a devida vênua, neste juízo preliminar, tenho que não só não há relevância, mas também não existe conveniência em se impedir que a Polícia Rodoviária Federal realize as funções previstas no diploma impugnado, precisamente, porque se trata de um órgão administrativo.

Indefiro a medida cautelar. *cf. Nômi*

23/05/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1.413-7 DISTRITO

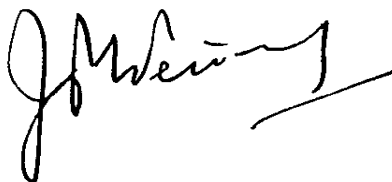
V O T O

(MEDIDA CAUTELAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE): Da alegação de vício formal, não tenho elementos, pelo menos aqui, para aferir se é efetiva sua relevância aparente, quando posta apenas à luz da Constituição.

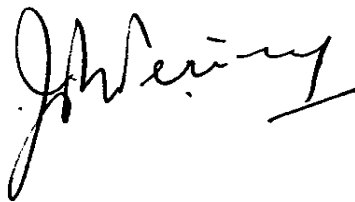
É que se trata - Polícia Rodoviária Federal - de órgão notoriamente criado antes da Constituição, que há de ter base legal. Sem conhecer essa base legal, que os autores não trazem nem as informações fornecem, não me é possível saber se não estaremos, pelo menos, em face de um caso de inconstitucionalidade superveniente, que a maioria da Corte entende um problema de revogação, excluído do âmbito da ação direta.

Quanto ao vício substancial alegado, dele tenho profundas dúvidas. É claro que a polícia de patrulhamento tem finalidade primária de caráter preventivo. Mas, obviamente, na ocorrência de um fato delituoso, sobretudo em uma rodovia, é manifesto que não há a patrulha preventiva de cruzar os braços e deixar desaparecer elementos transeuntes, fundamentais à futura investigação no inquérito policial e à persecução penal em juízo.



De resto, como assinalaram os votos que me precederam, do ponto de vista da conveniência, tudo milita em favor de aguardar-se melhores esclarecimentos, e, até lá, manter em vigor o decreto.

Peço vênias ao eminente Relator e aos que o seguiram para indeferir o pedido cautelar.





PLENARIO


EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.413-7 - medida liminar  
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. MARCO AURELIO  
REQTE. : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLICIA DO BRASIL - ADEPOL -  
BRASIL  
ADV. : WLADIMIR SERGIO REALE  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido de medida liminar, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Maurício Corrêa e Francisco Rezek. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves. Plenário, 23.05.96.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Nêri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

  
LUIZ TOMIMATSU  
Secretário