

**2017**



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

**COLETÂNEA DE TEXTOS**  
**(Intervenções e Pareceres)**

Rua Martens Ferrão, n.º 11 — Pisos 3–6  
1050–159 Lisboa  
T: 213583430 • F: 213583431  
geral@igai.pt • www.igai.pt



## ÍNDICE

O papel do Juiz na fixação e alargamento dos prazos de inquérito: um desafio a uma maior exigência	7
<i>Margarida Blasco</i>	
O Retorno – O Desafio Europeu	17
<i>Rogério Mateus Soares</i>	
Obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público	29
<i>José Ramos</i>	
Direito de resistência	39
<i>José Ramos</i>	
Identificação coativa – artigo 250º do Código do Processo Penal	47
<i>José Ramos</i>	
Medida cautelar de suspensão preventiva. Desconto.	55
<i>José Ramos</i>	
Identificação dos Elementos Policiais	65
<i>Rui Vultos</i>	
Recurso a arma de fogo em ação policial. Legítima defesa	71
<i>José J. Seixas C. Lopes</i>	
Identificação de menores ao abrigo do Código de Processo Penal e Lei Tutelar Educativa	79
<i>Rui Vultos</i>	
Revistas e/ou Buscas no âmbito de operações especiais de persecução criminal	85
<i>Rui Vultos</i>	
<i>José Vilalonga</i>	
Atualização do registo individual do condutor (ANSR)	105
<i>Rui Vultos</i>	





**Intervenções**



**Margarida Blasco**

*Inspetora-Geral  
da Administração Interna*

## **O PAPEL DO JUIZ NA FIXAÇÃO E ALARGAMENTO DOS PRAZOS DE INQUÉRITO: UM DESAFIO A UMA MAIOR EXIGÊNCIA**

Senhor Presidente da Comissão dos Direitos Humanos, Questões Sociais e Assuntos da Natureza da Ordem dos Advogados, Dr. Castanheira Neves<sup>1</sup>

Ilustre Moderadora Doutora Maria João Antunes

Caros Colegas de Painel

Minhas Senhoras e Senhores, Ilustres Participantes

O presente *Forum* incide sobre a “Problemática dos prazos do inquérito penal”. Queria agradecer ao Sr. Dr. Castanheira Neves o honroso convite que me dirigiu para participar neste *Forum* onde são discutidas matérias tão relevantes e pertinentes que convocam a nossa sociedade em geral e a vida dos Tribunais em particular. Um muito obrigado.

Uma particular saudação à minha querida Amiga Maria João Antunes com quem trabalhei durante quatro anos no, então, Conselho de Fiscalização dos Serviços de Segurança da República, presidida por um tão nobre e querido Professor que já nos deixou, o Professor Carlos Barral.

Aos restantes Colegas de painel, uma saudação muito calorosa.

Desde logo, procede-se, na organização deste evento, a uma delimitação da problemática geral dos prazos processuais a uma específica fase processual: o inquérito.

O concreto tema que me é proposto reporta-se ao “papel do juiz na fixação e alargamento dos prazos do inquérito: um desafio a uma maior exigência”.

O tema envolve, pois, a intervenção do juiz no inquérito. Uma concreta intervenção. A que se reporta à fixação / alargamento dos prazos processuais.

---

<sup>1</sup> Intervenção no FORUM sobre a Problemática dos Prazos em Inquérito Penal, Coimbra, 19 de outubro de 2017.

Partilho aqui convosco a experiência que vivi nas comarcas de Almada e de Lisboa, como Juíza de Instrução Criminal há 37 anos.

Como juíza trabalhei com dois Códigos Penais, o último dos quais que já sofreu 42 alterações. As reformas do Processo Penal foram profundíssimas, obrigando o seu intérprete a uma cuidada escalpelização das normas, a sua adaptação a modelos em rutura e a sua aplicação quase imediata.

Voltando ao início da minha carreira: trabalhávamos, então, com o Decreto n.º 35 007, de 13 de Outubro de 1945.

Este Diploma entregou à Magistratura do Ministério Público (MP) a função de regulador da investigação criminal e de controlo da actividade que a Polícia Judiciária iria desempenhar na fase de instrução preparatória. Havia uma fiscalização judicial obrigatória para os processos mais graves, onde era obrigatória a realização de uma instrução contraditória.

Este novo regime divergia do vigente até então (Código de Processo Penal de 1929), em que estava cometida ao juiz a função de dirigir a investigação criminal, então instrução preparatória, a instrução contraditória e de proceder a julgamento.

Previa-se agora (Decreto n.º 35 007) uma outra fiscalização judicial: a referente ao despacho de arquivamento proferido no final da instrução preparatória, podendo o juiz se considerasse haver indícios bastantes mandar subir os autos ao Procurador da República para que este tomasse posição.

Mantinhm-se exclusivas da competência do juiz as decisões sobre a prisão preventiva e a aplicação provisória de medidas de segurança.

Em sentido inverso, foi publicado anos mais tarde o DL n.º 185/72, de 31 de maio, em que o juiz de instrução criminal passou a presidir à instrução preparatória, no pressuposto que esta e a instrução contraditória não se contrapunham, passando a ser uma única fase do processo que antecede a formação da culpa do agente.

Posteriormente entra em vigor o DL n.º 605/75, de 3 de Novembro alterado pouco depois pelo DL n.º 377/77, de 6 de Setembro.

Naquele Diploma foi instituído o inquérito preliminar com a declarada intenção de acelerar o processo penal, da competência do MP e de todos os órgãos de polícia criminal, substituindo a instrução (preparatória e contraditória) nos processos a julgar em processo correcional, desde que não tivesse havido prisão do arguido e nessa situação ouvido em auto, seguindo para julgamento se não tivesse sido arquivado.

O DL n.º 377/77 veio definitivamente clarificar as competências relativas ao MP e aos órgãos de polícia criminal, atribuindo àquele o poder de iniciativa do exercício da ação penal e retirando a estes a prerrogativa de decidir sobre o destino da investigação.

Mantinha-se a instrução e a contraditória nos processos de querela sob a direcção do juiz, embora o MP pudesse proceder a inquérito preliminar. E, contemplava-se a necessidade da decisão judi-

cial de aceitação do requerimento para julgamento com base na avaliação da suficiência dos indícios da responsabilidade criminal do arguido.

Entretanto, entrou em vigor a Constituição de 1976 de cujo texto não transparecia o modelo legislativo recente (DL n.º 605/1975 e DL n.º 377/77). Claramente, o seu artigo 32.º, n.º4, dispunha que toda a instrução seria da competência do juiz.

O sentido literal e histórico veio mostrar-se de difícil compatibilização com outras normas da Lei fundamental, nomeadamente aquelas que expressamente vêm atribuir autonomia ao MP e a sua função específica de exercer a ação penal.

Na doutrina, o Professor Figueiredo Dias defendia que só com a separação da investigação prévia à acusação, confiada ao MP, da comprovação judicial dessa acusação se adequava verdadeiramente o processo preliminar aos dados jurídico-constitucionais condicionantes, por um lado com o monopólio da função jurisdicional e a independência dos juízes e, por outro, com a autonomia do MP e o seu monopólio da acusação em total respeito pela estrutura acusatória do processo. Assim, a norma ínsita no n.º 4 do artigo 32.º da Constituição visava conferir uma garantia processual de salvaguarda dos direitos fundamentais em todos os atos de investigação criminal e o direito do arguido ao esclarecimento dos factos que passa a poder intervir no processo da decisão da sua submissão a julgamento.

Este veio a ser o entendimento do Tribunal Constitucional.

Tivesse sido a intenção do legislador constitucional de sujeitar toda a actividade processual penal a um juiz a verdade é que a evolução se fez noutro sentido, culminando com a publicação do Código de Processo Penal de 1987, aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17 de Fevereiro.

Não irei aqui narrar-vos a evolução legislativa que se seguiu.

Apenas vos recordo, a título de exemplo, a profunda alteração protagonizada pela Unidade de Missão para a Reforma da Legislação Penal, em 2007, publicada em 29 de Agosto, que entrou em vigor em 15 de Setembro de 2007 (artigo 7.º da Lei 48/2007, de 29 de Agosto).

Não se trata de uma crítica velada à evolução/produção legislativa, (em muita da qual como sabem participei nas respetivas Comissões de Redação e/ou elaborei Pareceres) que creiam como eu sempre necessária e companheira do sentir da sociedade, sobretudo no quadro atual das novas ameaças. Temos que ter, numa palavra, **uma, a** legislação que permita uma aplicação transparente e exemplar convocada por aquilo que são os direitos e garantias do cidadão, ou seja, que possibilite uma efetiva realização da nossa cidadania.

Por isso, a legislação deve ser excecionalmente cuidada e afastar-se de impulsos e necessidades de autoria consagrável, que num desnorte/desvario normativo possa conflitar mesmo que tenuemente com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, de todo ou qualquer cidadão.

Porque assim é, e voltando ao tema deste *Forum*, cabe preliminarmente recordar que a intervenção do juiz na fase de inquérito ocorre fundamentalmente como garante dos direitos fundamentais, precisamente nos casos em que se torna necessária a prática de atos que comprimem a esfera individual de sujeitos processuais, *maxime* o arguido.

O legislador consagra então uma lista de situações em que a intervenção se impõe, ou obrigando a que seja o juiz o protagonista do ato, ou fazendo depender a prática do ato da autorização/ordem do juiz (cf. artigos 258.º e 259.º do Código de Processo Penal (CPP)<sup>2</sup>, respetivamente).

Trata-se da concretização, no plano infraconstitucional, do disposto no artigo 32.º, n.º 4, da Constituição, assegurando-se a intervenção do juiz em momentos particularmente sensíveis, no que respeita a direitos fundamentais, numa fase processual dirigida pelo MP (como o Tribunal Constitucional teve oportunidade de afirmar, em sede de fiscalização preventiva da inconstitucionalidade de normas do CPP, no acórdão n.º 7/87).

Mas a lista constante dos referidos artigos do CPP não esgota os casos em que o juiz intervém no inquérito, como decorre desde logo dos referidos preceitos.

O tema proposto é precisamente um dos casos em que ocorre intervenção do juiz no inquérito. Assim parece, efetivamente ser. Assim o sugere o tema proposto. Mas assim será?

Uma análise mais próxima do regime legal em causa inviabiliza (ou pelo menos dificulta) uma resposta clara à questão enunciada.

Vejamos.



Ter-se-á em consideração nesta concreta sede o disposto nos artigos 215.º e 276.º do CPP.

O primeiro reporta-se aos prazos de duração da prisão preventiva. O segundo, refere-se aos prazos de duração do inquérito.

A estrutura dos artigos e as soluções consagradas são conhecidas e não irei alongar-me em demasia: estabelecem-se prazos para as várias fases, os quais se vão alargando, em função de vicissitudes processuais ou em função do tipo de criminalidade investigada.

O que importa realçar neste momento é a circunstância de a intervenção do juiz ocorrer para declarar a “excecional complexidade” do processo, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 215.º.

É o juiz que declara a excecional complexidade do processo, a requerimento do MP ou officiosamente, sempre ouvidos o arguido e o assistente.

Trata-se de uma decisão que deve ser fundamentada e pode assentar, nomeadamente, no número elevado de arguidos ou ofendidos ou no carácter altamente organizado do crime.

<sup>2</sup> Serão deste Diploma as normas indicadas sem referência legal.

Várias questões podem levantar-se a propósito deste telegráfico resumo do regime em causa.

O que me interessa agora sublinhar é a circunstância de esta intervenção ocorrer a propósito da definição dos prazos de duração da prisão preventiva.

Note-se que não se trata de um alargamento direto do prazo da fase de inquérito. Trata-se, repete-se, do alargamento do prazo da prisão preventiva.

É verdade que a declaração de especial complexidade do processo vai repercutir-se naturalmente na duração do inquérito, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 276.º. Mas esta é uma consequência, dir-se-ia, “mediata” da declaração de especial complexidade do processo. A decisão a proferir nos termos do n.º 3 do artigo 215.º tem sempre por referência a ponderação entre as necessidades específicas da investigação concreta no processo em questão, por um lado, e o consequente prolongamento da privação da liberdade do arguido (preso preventivo), por outro lado.

Compreende-se a solução: sendo a aplicação de medidas de coação, *maxime* a prisão preventiva, sempre da competência do juiz, mesmo durante o inquérito (cf. artigos 268.º e 194.º – exceciona-se consabidamente a aplicação do termo de identidade e residência), o alargamento do respetivo prazo de duração da privação da liberdade tem igualmente de ser decidido por um juiz. Pelo menos, por igualdade de razão. Está em causa um direito fundamental, cuja afetação só pode operar por decisão judicial.

Pode é certo colocar-se em abstrato a questão da declaração de especial complexidade do processo numa fase em que não existem arguidos presos. O sistema parece admitir uma tal solução, dado já ter acolhido, no acórdão de fixação de jurisprudência 2/2004, de 11/02/2004, que nos processos em que se investigava a prática de crime previsto no n.º 1 do artigo 54.º do DL n.º 15/93, de 22 de Janeiro, a prorrogação dos prazos de prisão preventiva decorria “automaticamente”, sem necessidade de declaração judicial da especial complexidade do processo. É certo que o referido artigo 54.º do DL n.º 15/93, reportava-se à prisão preventiva. Contudo, o acolhimento de uma solução automática parece acolher, aceita-se, a admissão da qualificação do processo como especialmente complexo, antes mesmo da existência de presos preventivos.

Como é sabido, tal regime foi revogado em 2007 (Lei 48/2007, de 29 de Agosto), pelo que atualmente a especial complexidade tem sempre de ser judicialmente declarada nos termos referidos.

Não obstante, e este é o ponto que se afigura incontornável, a declaração de especial complexidade envolve sempre, inelutavelmente, a ponderação do prolongamento da privação da liberdade em confronto com as necessidades da investigação, pelo que a repercussão que tem no prolongamento dos prazos de inquérito consubstancia um efeito, como já se referiu supra, “mediato”.

Tudo o que se deixa consignado vale por dizer que o juiz intervém no processo para este efeito uma vez que está em causa em primeira linha a prorrogação do prazo da prisão preventiva e não por se pretender exclusivamente uma prorrogação do prazo do inquérito.

Corrobora esta ideia o regime dos prazos de inquérito em sentido restrito e as consequências legais da sua ultrapassagem.

Com efeito, de acordo com o n.º 6 do artigo 276.º, o magistrado titular do processo comunica ao superior hierárquico a violação de qualquer prazo previsto nos n.ºs 1 a 3 do mesmo artigo, devendo ainda indicar as razões para o atraso, bem como o período necessário para concluir o inquérito.

O superior hierárquico, por seu turno, pode avocar o processo, dando sempre conhecimento ao Procurador-Geral da República (PGR), ao arguido e ao assistente da violação do prazo e do período necessário para concluir o inquérito (cf. n.º 7 do referido artigo).

O PGR pode determinar a aceleração processual, nos termos do artigo 109.º (cf. n.º 8 do mencionado artigo 276.º).

Como se vê, a questão da ultrapassagem dos prazos do inquérito, não estando em causa a duração dos prazos de prisão preventiva, é resolvida internamente pela hierarquia do MP, podendo os referidos prazos serem alargados sem intervenção do juiz.

Daí afirmar-se, de modo continuado, quer na jurisprudência, quer na doutrina, que os prazos de duração do inquérito são meramente indicativos, ordenadores, que visam um controlo da duração do inquérito, não podendo ser vistos como perentórios.

Já os prazos de duração máxima da prisão preventiva, quando ultrapassados, importam a libertação imediata do arguido preso. Têm, esses sim, um carácter perentório.

Um outro aspeto que não deixarei de abordar, também sumariamente, é o que se prende com a prorrogação do segredo interno do processo, nos casos em que se atinge o termo *ad quem* do prazo referido no artigo 276.º.

Trata-se de matéria regulada no artigo 89.º, n.º 6.

O juiz de instrução pode determinar, a requerimento do MP, que o acesso aos autos por parte do assistente ou do arguido seja adiado por um período máximo de três meses, o qual pode ser prorrogado, por uma só vez, quando estiver em causa a criminalidade a que se referem as alíneas i) a m) do artigo 1.º, e por um prazo objetivamente indispensável à conclusão da investigação (artigo 89.º, n.º 6).

Trata-se mais uma vez de um caso em que o juiz decide directamente sobre a prorrogação de um prazo, no caso o da duração do segredo interno na fase de inquérito, o qual se vai repercutir também na duração do próprio inquérito.

Compreende-se a solução consagrada no sentido de fazer intervir também aqui o juiz de instrução, já que, na fisionomia do regime da publicidade do processo na fase de inquérito introduzido

pela reforma de 2007, é ao juiz que cabe determinar a vigência do segredo, nos termos do n.º 2 do artigo 86.º.

Tem sido discutido, quer na doutrina, quer na jurisprudência, a questão de saber se a prorrogação a que se reporta o referido preceito se tem de circunscrever a um novo prazo de três meses ou se o pode ultrapassar, tendo por limite o período objetivamente indispensável à conclusão da investigação.

O Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em acórdão de fixação de jurisprudência de 15/04/2010, resolve a questão jurisprudencial, procedendo a um levantamento da doutrina que se pronunciou sobre o assunto. A decisão foi tomada por maioria, com dois votos de vencido.

O STJ fixou a interpretação, segundo a qual o prazo de prorrogação é fixado pelo juiz pelo período objetivamente indispensável à conclusão da investigação, sem o limite de três meses a que se reporta o n.º 6 do artigo 89.º.

Por esta via, confere-se pois ao juiz o poder de determinar a prorrogação, não diretamente do inquérito, pois este prolonga-se nos termos sumariamente referidos, conforme dispõe o artigo 276.º, mas sim do segredo interno do processo.

A ponderação coloca agora em confronto as necessidades da investigação, por um lado, e o direito de acesso aos autos por parte dos sujeitos processuais.

A referência, constante do artigo 89.º, n.º 6, ao artigo 276.º parece reportar-se apenas aos n.ºs 1 a 3 do referido artigo. Note-se que o próprio artigo 276.º, no n.º 6, remete por seu turno também para a ultrapassagem dos prazos previstos no n.º 6 do artigo 89.º, o que parece sugerir que a prorrogação a que se reportam os n.ºs 6, 7 e 8 do artigo 276.º ocorrerá já fora da alçada do disposto no artigo 89.º, n.º 6. Trata-se, porém, de questão que aqui deixo apenas levantada, como tópico de ulterior reflexão.

Aqui chegados, olhamos de novo para o enunciado proposto como tópico desta intervenção: o papel do juiz no alargamento dos prazos do inquérito importará um desafio a uma maior exigência?

Preferia colocar a questão de um outro modo. Não tanto na tónica da maior exigência do juiz, em contraponto com uma porventura subentendida menor exigência do MP.

A celeridade processual, a conclusão rápida das investigações, o protelamento, muitas vezes com visibilidade mediática ofuscante, do inquérito consubstanciam questões – não duvido – às quais os magistrados do MP procuram dar resposta adequada em função das circunstâncias específicas que em concreto experienciam.

São conhecidas de todos as dificuldades que as investigações tantas vezes enfrentam, nomeadamente quando necessitam de solicitar a colaboração de sistemas estrangeiros, cujo funcionamento naturalmente não controlam.

Não estará em causa trazer uma maior exigência para esta área. Está sim em apreço, no meu modo de ver as coisas, a repartição de competências entre duas magistraturas, com fisionomias constitucionais próprias, de modo a que o sistema funcione numa área que sobremaneira interfere, nos dois pratos que ladeiam a balança, com os direitos fundamentais dos cidadãos.

Onde ocorram patologias, acreditamos que, em primeira linha, a hierarquia do MP saberá intervir.

Não fica de fora a possibilidade de reapreciação das questões em sede de recurso, o que não deixa de consubstanciar uma intervenção judicial.

Neste específico aspeto relacionado com o concreto alargamento dos prazos do inquérito, no regime em vigor, diria que o juiz tem uma intervenção reflexa, uma vez que o aludido alargamento ocorre por força de uma intervenção num outro plano que é o do alargamento dos prazos de prisão preventiva ou de segredo interno do processo.

O tema proposto reconduz-se, pois, a matéria que, quando não envolve outras questões, é decidida pelo MP, o qual usará da exigência que a Constituição e a lei lhe reclamam.

Não rejeito, porém, que outras soluções possam ser encontradas, em função das especificidades dos casos concretos que a realidade, tantas vezes de modo surpreendente, sabe configurar.

Assim, e em jeito de conclusão desta intervenção, deixo algumas questões, porventura fazendo a ponte com outras intervenções deste seminário, tópicos que poderão ser retomados, se assim entenderem, na fase de debate.

- De tudo o que deixo dito, parece poder afirmar-se que a lei não prevê a intervenção direta e imediata do juiz na fixação ou alargamento dos prazos de inquérito.

Haverá, porém, alguma margem interpretativa, no atual regime, para a intervenção do juiz em matéria de prazos durante o inquérito?

O modo como a lei desenha o regime da ultrapassagem dos prazos de inquérito (regime que parece localizar a resolução da questão na hierarquia do MP, com a fundamentação do prazo necessário – veja-se o regime do artigo 276.º) autoriza a intervenção do juiz quando os prazos anunciados como necessários são ultrapassados?

E que vício estará em causa? Nulidade? Irregularidade?

- O acolhimento de prazos de duração do inquérito dilatados de algum modo restringe efetivamente a presunção de inocência? Em que sentido?

- Seria vantajoso ponderar-se alteração legislativa no sentido da fixação de prazos perentórios?

De que modo é que uma tal solução comprometeria, porventura de modo inexorável, a eficácia da investigação em processos especialmente complexos?

- Uma questão parece-me, porém, incontornável: seja qual for a solução acolhida, um prazo particularmente dilatado no inquérito, associado a uma investigação particularmente complexa (só assim se compreende a extensão do prazo de inquérito) não pode deixar de se repercutir numa equivalente dilatação do prazo, esse sim à partida perentório, para a defesa reagir à acusação.

Em que termos? É a última questão que deixo enunciada para os momentos ulteriores da presente conferência.

Muito obrigada.

Coimbra, 19 de outubro de 2017

Margarida Blasco

Queria aqui deixar consignado que este texto e a posterior discussão foram partilhados com o Meu Colega Juiz de Direito, Mestre José Vilalonga.



**Rogério Mateus Soares** *Inspetor na IGAI*

## “O RETORNO – O DESAFIO EUROPEU”

### SISTEMA PORTUGUÊS DE MONITORIZAÇÃO DO AFASTAMENTO COERCIVO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS DE TERRITÓRIO NACIONAL.<sup>1</sup>

Antes de mais,

Quero agradecer o convite dirigido à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), e dizer que é uma honra, para mim, tomar parte neste evento.

Cumprimento os membros deste painel.

E cumprimento todo o auditório.

Esta minha intervenção vai focar-se em 3 pontos.

O 1.º reporta-se ao suporte normativo do sistema de monitorização.

O 2.º refere-se aos aspetos práticos do funcionamento do sistema.

O 3.º consubstancia uma reflexão crítica sobre questões e desafios que se colocam.

Ora, do ponto de vista legal, o sistema português de monitorização entronca em 4 normativos.

1. À cabeça, encontra-se a Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE, do Parlamento e do Conselho<sup>2</sup>, a denominada Diretiva de Retorno, que estabeleceu, no seu artigo 8.º, n.º 6, que, e passo a citar, “Os Estados-Membros devem prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados”.

---

<sup>1</sup> Comunicação apresentada na Conferência 2017 organizada pelo SEF e **REDE EUROPEIA DAS MIGRAÇÕES, CONFERÊNCIA 2017- “O RETORNO – O DESAFIO EUROPEU”**

<sup>2</sup> DIRECTIVA 2008/115/CE, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 16 de Dezembro de 2008, publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 24.12.2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

2. Em segundo lugar, surge a Lei n.º 23/2007<sup>3</sup>, de 4 de julho, que com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, transpõe para o ordenamento jurídico nacional a referida Diretiva.

Neste diploma legal, o artigo 180.º-A, n.º 4, alínea c), faz menção:

- à necessidade de haver um sistema de monitorização nacional;
- refere que tal incumbência deve recair sobre entidade idónea;
- e, por último, estabelece que a referida entidade idónea deve ser designada pelo membro do Governo da área da Administração Interna.

3. Em terceiro lugar, consequência do estatuído no artigo 180.º-A, que acabei de referir, emergiu o despacho Ministerial n.º 11.102/2014, de 25 de agosto<sup>4</sup>, que atribuiu à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) a competência específica de monitorização. E foi a publicação deste despacho que determinou o início das medidas que conduziram à implementação do sistema português de monitorização dos afastamentos coercivos de cidadãos estrangeiros de território nacional.

4. Finalmente, já inserido neste âmbito, e portanto, por impulso da IGAI, há que referenciar o despacho n.º 10.728/2015, de 16 de setembro<sup>5</sup>, que aprovou o Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados.

Importa, pois, salientar, que foi este regulamento que definiu o modelo de monitorização português, estabelecendo as regras base a observar pelas duas partes intervenientes nos processos de afastamento:

- de um lado, o SEF, enquanto entidade responsável por executar os afastamentos coercivos de cidadãos estrangeiro; e
- do outro lado, a IGAI, enquanto entidade responsável pela monitorização.

Feito que está o roteiro normativo, que, em síntese, se traduziu:

- na menção à Diretiva de Retorno, que instituiu a necessidade de os Estados-Membros criarem um sistema de monitorização;

<sup>3</sup> A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, sofreu a última alteração e republicação por via da Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto de 2017.

<sup>4</sup> Despacho publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014.

<sup>5</sup> Despacho publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015

- na menção à Lei n.º 23/2007, que transpôs a Diretiva de Retorno e atribuiu ao Ministro da Administração Interna a competência para designar entidade idónea para realizar a monitorização;
- na referência ao despacho n.º 11.102/2014, que indicou a IGAI como entidade idónea;
- e, por fim, na menção ao despacho n.º 10.728/2015, que aprovou o Regulamento da Monitorização.

Passaremos, agora, aos aspetos principais que caracterizam o sistema português de monitorização.

Todavia, não poderei, sem mais, deixar de vos dar nota de que a sua conceção resultou de um conjunto de conhecimentos adquiridos, por via da interação e colaboração com vários parceiros europeus.

Quero referir-me, designadamente,

- à Agência Europeia dos Direitos Fundamentais (FRA) que proporcionou ações de formação a profissionais da IGAI e colaborou em múltiplos encontros sobre o tema;
- ao Centro Internacional de Desenvolvimento de Políticas de Migração (ICMPD), que organizou ações de formação e promoveu encontros de trabalho;
- e, ainda, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), que colaborou nas diferentes ações levadas a cabo.

É de salientar que esta última entidade, a Frontex, criou e é a responsável pela gestão de uma *pool* europeia de monitores, à qual a IGAI aderiu, desde o início, com a indicação de dois elementos, um dos quais, neste preciso momento, encontra-se na Alemanha a monitorizar uma operação de retorno, organizada por este país.

Por outro lado, impõe-se também, neste contexto, referir que a IGAI, a nível internacional, é sindicada por vários organismos, tais como o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC), a Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), do Conselho da Europa, para além de ser, no âmbito da Diretiva de Retorno (2008/115/CE), o interlocutor português da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA).

Quanto ao sistema, propriamente dito, importa dizer que a sua implementação materializou-se em outubro de 2015, há sensivelmente 2 anos, e caracteriza-se da seguinte forma:

a) Desde logo, no dever de as direções e delegações regionais do SEF comunicarem à IGAI, “com a antecedência máxima possível”, todas as situações de afastamento (artigos 17.º e 18.º do Regulamento<sup>6</sup>).

Estas comunicações devem veicular, entre outros aspetos, os seguintes (artigo 18.º do Regulamento):

- a identificação do cidadão a afastar;
- o local onde o mesmo se encontra instalado (CIT/EE<sup>7</sup> ou EP<sup>8</sup>);
- o tipo de decisão inerente (administrativa ou judicial);
- o tipo de escolta, que poderá ser até embarque ou até destino final;
- a identificação da transportadora aérea, data/hora do voo, locais de partida e de destino e, eventualmente, de trânsito aeroportuário.

Refira-se que estes dados são enviados, em formulário próprio, para um endereço de correio eletrónico da IGAI, criado especificamente para este efeito (artigo 16.º, do Regulamento).

b) Numa segunda fase, a IGAI decide quais as operações de afastamento a monitorizar (artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento), tomando em consideração um conjunto de critérios baseados em diferentes variáveis e visando alcançar uma relativa representatividade dessas mesmas variáveis selecionadas.

Assim, a seleção dos afastamentos a monitorizar é feita:

- em função do tipo de decisão;
- em função do tipo de escolta;
- em função do país de destino;
- em função do género;
- em função da direção regional responsável pelo afastamento;
- e em função da vulnerabilidade do afastando (menor, idoso, mulher grávida, portador de doença ou de alguma debilidade física ou mental).

<sup>6</sup> Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados, aprovado pelo Despacho n.º 10728/2015, de 16.09.2015, publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 189, de 28.09.2015.

<sup>7</sup> Centro de Instalação Temporária ou Espaço Equiparado.

<sup>8</sup> Estabelecimento Prisional.

c) Por fim, no que respeita à monitorização, esta consiste num duplo escrutínio (artigos 23.º, 24.º e 25.º do Regulamento):

- no escrutínio documental;
- e no escrutínio presencial.

No que tange à vertente documental:

- é aferida a existência de decisão específica do afastamento, decisão que pode ser de cariz administrativa ou de cariz judicial;
- é verificado se o cidadão a afastar foi devidamente notificado da inerente decisão de afastamento;
- e é, ainda, aferido se o cidadão foi notificado da “sua inscrição no Sistema de Informação Schengen e/ou na lista nacional de pessoas não admissíveis”.

Estes são, pois, os documentos de escrutínio obrigatório.

Todavia, em função das cambiantes de cada caso concreto, poderão ser solicitados e analisados outros documentos relevantes.

Em relação à ação presencial, importa fazer menção a dois aspetos fundamentais:

- por um lado, é feito o acompanhamento de todos os procedimentos realizados pela equipa do SEF, encarregue de executar o afastamento, desde o local de instalação do cidadão afastando até ao embarque, ou até ao destino final, consoante os casos.

- por outro lado, a execução dos procedimentos adotados pelo SEF, são apreciados, genericamente, à luz dos princípios reguladores do respeito pela dignidade da pessoa humana, em todas as suas dimensões, e, em caso de haver uso da força ou de recurso a meios coercivos, nomeadamente a algemas, tal uso ou recurso é apreciado, à luz dos princípios da necessidade e adequação e, bem assim, do princípio da proporcionalidade, quanto à justeza dos procedimentos adotados.

Aqui chegado, vou apresentar-vos um caso concreto, no qual tomei parte, e que ilustra bem as diferentes fases de uma ação de monitorização.

\*\*\*

Em 17.10.2017, pelas 11h36, foi recebida uma comunicação de afastamento proveniente da Direção Regional do Centro - Coimbra.

Analisada a comunicação, verificámos:

- tratar-se de uma cidadã nacional do Brasil;
- que ia ser afastada no âmbito de uma Decisão Administrativa;
- que estava instalada na Unidade Habitacional de Santo António, Porto;
- que iria viajar sozinha (portanto, que teria escolta somente até ao embarque);
- e que o afastamento seria no dia 19.10.2017, em voo comercial, com origem no aeroporto Internacional do Porto.

Este afastamento foi selecionado para monitorização, sobretudo, por força da conjugação de duas variáveis: origem da comunicação e género do afastando.

Tomada que estava a opção pela realização da monitorização deste afastamento, foi solicitado, à direção regional do centro, o envio dos documentos base inerentes, a saber:

- Decisão do afastamento;
- Notificações realizadas.

Esta documentação foi rececionada no próprio dia e pouco depois do pedido.

No dia 19.10.2017, data da execução do afastamento, cerca de 3 horas antes da hora indicada do voo, compareci na referida UHSA para acompanhar todos os procedimentos.

Tive, pois, oportunidade de me inteirar, com maior profundidade, do caso e das circunstâncias intrínsecas ao mesmo.

Importa aqui salientar, desde logo, o tempo de permanência da cidadã naquela unidade, constando a sua admissão no dia 13.10.2017, data em que foi intercetada em situação irregular no país.

Ao todo, permaneceu ali durante 7 dias, excedendo, em muito, as 48 horas de que o SEF dispõe para realizar, autonomamente, o afastamento.

Tal facto pressupunha, do ponto de vista documental, apurar se tinha sido obtida a necessária autorização judicial, o que se veio a comprovar.

Para além disto, acompanhei os procedimentos burocráticos subjacentes à saída da cidadã daquela unidade, o que, saliente-se, decorreu com toda a normalidade.

Nesta sequência, e antes da partida para o aeroporto, tive a oportunidade de conversar em privado com a cidadã.

Neste contexto, procurei identificar eventuais queixas, possíveis críticas ou eventual inobservância dos seus direitos, enquanto cidadã estrangeira, durante o período em que esteve sob a custódia do SEF.

No diálogo entabulado, a cidadã revelou-se bastante tranquila, manifestou natural aceitação da decisão que sobre ela recaiu, e, para além disso, mostrou-se satisfeita com o modo como foi tratada pelo SEF, tendo plena consciência de que os seus direitos haviam sido, integralmente, respeitados.

Já na deslocação para o aeroporto, a escolta do SEF não recorreu ao uso de algemas ou a qualquer outro meio coercivo.

A cidadã foi acompanhada até à entrada do avião, após o que foi mantida vigilância, pela equipa do SEF, até ao fecho de portas.

Iniciadas as manobras de descolagem da aeronave, a escolta do SEF terminou a sua missão, cessando, também, naquele momento, o meu papel de monitor.

Em termos formais, esta monitorização terminou com a elaboração do respetivo relatório, conforme estabelece o artigo 26.º do Regulamento.

\*\*\*

Posto isto, apresento-vos, agora, alguns dados estatísticos:

2016	
AFASTAMENTOS - 369	HOMENS - 215
	MULHERES - 54
MONITORIZAÇÕES - 15	4,1%

2017 – Reporte ao dia de ontem (13.12.2017)	
AFASTAMENTOS - 307	HOMENS – 256
	MULHERES - 51
MONITORIZAÇÕES - 14	4,6%

Antes de finalizar esta minha comunicação, gostaria, ainda, de vos deixar mais algumas notas.

Desde logo, cumpre-me realçar que, tanto os procedimentos como a conduta que os profissionais do SEF têm assumido, nestes contextos, merecem uma avaliação francamente positiva.

Quanto ao sistema de monitorização português, cumpre-me, também, dar nota de que, não obstante a sua “tenra idade”, já foi alvo de avaliação externa, por parte de uma equipa de peritos da Comissão Europeia, no âmbito e sequência da “Avaliação Schengen 2017” de que Portugal foi alvo no corrente ano.

Apraz-me registar, aqui hoje, que esta avaliação não referenciou qualquer desconformidade ao nosso modelo, nem, tampouco, assinalou qualquer conformidade a necessitar de melhoria, o que se revelou, efetivamente, notável.

Este facto, bastante gratificante para a IGAI, coloca novos desafios e, acima de tudo, estimula o esforço permanente na procura do incremento de melhorias no sistema.

Nessa esteira, pretendemos que o nosso modelo evolua, também, por via da aprendizagem com as congéneres europeias, nomeadamente da vizinha Espanha, país com o qual estamos a estreitar contactos tendentes a gerar valor acrescentado ao nosso modelo, de modo a que, no futuro, o sistema português de monitorização possa afirmar-se e ser apontado como referência europeia de boas práticas.

E termino, agradecendo a vossa atenção.

Muito Obrigado!

Lisboa, 14 de dezembro de 2017

Rogério Soares<sup>9</sup>



---

<sup>9</sup> Licenciado em Ciências Policiais pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Pós-graduado em Ciências Criminais pela Universidade Moderna.

Pós-Graduado em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Inspetor da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).

Enquanto Inspetor da Inspeção-Geral da Administração Interna, é monitor das operações de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros de território nacional e, ao nível Europeu, integra a *Pool* de Monitores da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) para as Operações de Retorno Forçado de cidadãos de países terceiros à União Europeia.

É coautor do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados e integrou o grupo de trabalho que criou e implementou o Sistema Português de Monitorização.





**Pareceres**



**José Ramos**

*Procurador da República  
Ex-Inspetor da IGAI*

**Parecer n.º 56/2014**

**Sumário:**

- 1. Denúncia; queixa; participação;**
- 2. Sempre que qualquer pessoa transmita a um órgão de polícia criminal factos que, no entender do comunicante constituem crime e/ou devam ser conhecidos pelo Ministério Público, tem o órgão de polícia criminal a obrigação de transmitir tal notícia ao Ministério Público no mais curto prazo possível, que não pode ultrapassar os dez dias, ainda que a considere manifestamente infundada.**

**Texto integral**

### **1) Introdução**

Parecer sobre a eventual obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público de todas as queixas, participações ou denúncias que sejam apresentadas nas forças policiais, ainda que *prima facie* possam não incorporar factos indiciadores da prática de qualquer ilícito de matriz criminal.

Por razões de simplicidade metodológica e de racionalidade jurídico-substantiva procederemos, numa primeira fase, à análise constitucional da posição do Ministério Público no referente à sua relação com a ação penal e, numa segunda etapa, ao exame exegético do direito processual penal ordinário o qual não poderá deixar de ser realizado em função dos pertinentes comandos constitucionais.

### **2) Discussão**

Por comando constitucional o processo penal português é enformado pela oficialidade, uma vez que, nos termos do art.º 219.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Ministério Público o exercício da ação penal<sup>1</sup>, se bem que o texto constitucional não atribua a exclusivida-

<sup>1</sup> Da titularidade da ação penal JOSÉ LOBO MOUTINHO retira, implicitamente chamando à colação a teoria da consagração dos meios em função das finalidades, que a Constituição impõe que a direção da investigação está confi-

de<sup>2</sup> da iniciativa processual a esta magistratura. O imperativo constitucional consubstancia-se na natureza pública dos poderes de iniciativa e de promoção do processo criminal, os quais obrigam um órgão de matriz judiciária: o Ministério Público<sup>3</sup>, isto sem embargo das faculdades concedidas aos ofendidos pela prática de atos criminosos.

A titularidade da ação penal por parte do Ministério Público<sup>4</sup> importa a verificação da sua legitimidade para a prática dos atos enformadores da existência do processo e do seu objeto, bem como da sua intervenção em todos os atos suscetíveis de influenciar o sentido final da sua decisão e a efetivação das sanções decretadas pelos tribunais. Com efeito, a titularidade da ação penal só se entende e ganha conteúdo pragmático se o estatuto processual do respetivo titular for integrado por um conjunto de faculdades processuais que possibilitem a existência e a definição, objetiva e subjetiva, da respetiva ação, a sustentação da acusação perante o órgão jurisdicional nas fases subsequentes do processo, o controlo das decisões jurisdicionais e a promoção da efetividade das sanções.

A atribuição da legitimidade para a ação penal à magistratura do Ministério Público<sup>5</sup> implica a igual consagração de poderes para iniciar o processo, dirigir a investigação<sup>6</sup>, encerrar o inquérito, identificar e determinar o objeto do processo e intervir na instrução e no julgamento em termos tais que possa influenciar a decisão do tribunal<sup>7</sup>. Deste modo definido o conteúdo da titularidade da ação penal, não pode o mesmo deixar de ser complementado com a possibilidade de requerer (não de aplicar, sob pena de violação da estrutura acusatória do processo penal e do núcleo essencial dos direitos fundamentais) ao juiz de instrução a aplicação de medidas de coação ao arguido, como meio para acautelar os perigos que concretamente se façam sentir; tal é exigido pela ideia da efetiva tutela de bens jurídicos de interesse comunitário, postulado que também está na génese da oficialidade.

ada ao Ministério Público, “Artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa”, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, coordenação de JORGE MIRANDA e de RUI MEDEIROS, Coimbra, Coimbra Editora – 2007, p.218.

<sup>2</sup> Nem o poderia afirmar sob pena de insanável contradição com o disposto no art.32.º n.º7 da mesma Constituição, a qual garante ao ofendido pela prática de crime a possibilidade de intervenção no respetivo processo e com o art.52.º n.3 al. a) do mesmo texto normativo que consagra a ação popular – também penal – relativamente à perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural.

<sup>3</sup> A respeito da natureza judiciária do Ministério Público ver os acórdãos 150/87, 398/89, 496/89, 356/91, 516/93 e 291/02 do Tribunal Constitucional, publicados em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>4</sup> O Parecer n.º 8/82 da Comissão Constitucional qualifica esta função como “natural” ou “típica” da estrutura do Ministério Público.

<sup>5</sup> O que importaria a inconstitucionalidade material da atribuição de funções autónomas de investigação e de promoção penal a outras entidades públicas, v.g. o juiz ou entidades administrativas, a este respeito ver JOSÉ LOBO MOUTINHO, *ibidem*, p.220.

<sup>6</sup> O Tribunal Constitucional, nos acórdãos 7/87, 517/96, 581/00 e 395/04, já deliberou que a Constituição exige que o Ministério Público tenha a direção efetiva da investigação (publicados em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt)); contudo, sabemos que a prática revela por vezes que nem sempre assim é, porquanto as polícias acabam por realizar a investigação criminal fora de um efetivo controlo por parte da magistratura.

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento, JOSÉ LOBO MOUTINHO, *ibidem*, pág.220. Concluindo em sentido próximo, se bem que com essencial estribo na estrutura acusatória do processo, ver ARTHUR PINTO DE LEMOS JÚNIOR, in “O Papel do Ministério Público, dentro do processo penal, à vista dos princípios constitucionais – uma visão fundada no Direito Processual Penal Português”, *Revista do Ministério Público*, ano 24, n.º93 – Janeiro/Março de 2003, pp.7 a 46.

A titularidade da ação penal por parte do Ministério Público importa, ainda que a intervenção do Estado-administração no processo penal seja realizada em situação de exata paridade com os cidadãos e sem qualquer acréscimo de estatuto ou de poderes, não podendo qualquer entidade ou órgão substituir-se ao Ministério Público na titularidade e exercício da ação penal<sup>8</sup>.

Como ensina José Lobo Moutinho<sup>9</sup>, só o Ministério Público reúne as condições de “autonomia institucional e de garantia da legalidade, objetividade e imparcialidade”, que são constitucionalmente exigíveis para o exercício público da ação penal, razão pela qual “o exercício da ação penal é entregue ao Ministério Público e se exclui a intervenção autónoma do Estado, não porque o Ministério Público seja, quanto à ação penal, um “representante” do Estado, mas justamente porque o não é”.

Nas relações internas do Estado, não pode o Ministério Público ser substituído no exercício da ação penal, limitando-se a intervenção dos órgãos e entidades públicas no processo penal às figuras do assistente e/ou parte civil, quando tal intervenção for legalmente admissível.

Na esteira dos comandos constitucionais acima analisados, o Código de Processo Penal, no seu art.º 48.º, atribui ao Ministério Público a legitimidade para a ação penal com as limitações decorrentes do próprio Código (crimes de natureza semi-pública e particular).

A posição e as atribuições do Ministério Público no processo penal revelam de forma clara que a oficialidade não se refere apenas ao início do processo, pelo contrário, ela acompanha toda a sua marcha, mesmo após o trânsito em julgado das decisões e já durante a execução das penas eventualmente aplicadas. Densificando a norma constitucional que atribui ao Ministério Público a titularidade da ação penal, o art.º 53.º n.ºs. 1 e 2 do Código de Processo Penal esclarece que lhe compete receber as denúncias, queixas e participações, apreciar o seguimento a dar-lhes (em ordem a abrir ou não inquérito), dirigir o inquérito, deduzir acusação e sustentá-la, efetivamente, na instrução e no julgamento e promover a execução das penas e das medidas de segurança<sup>10</sup>.

Encontramos, ainda, no mesmo preceito, outras dimensões das atribuições processuais penais do Ministério Público, contudo as mesmas são corolário das competências genéricas de defesa da legalidade democrática e de colaboração na realização da justiça, sendo irrelevantes no que concerne à questão em análise.

<sup>8</sup> Assim, MAIA GONÇALVES, *Código de Processo Penal, anotado e comentado*, 11ª edição, Almedina, Coimbra – 1999, p.169.

<sup>9</sup> *Ob. cit.* p.224.

<sup>10</sup> A intervenção do Ministério Público na fase de cumprimento das penas é de tal modo relevante que lhe compete liquidar a pena privativa da liberdade, limitando-se o juiz a homologar a liquidação (cfr. art.477.º ns.2 e 4 do Código de Processo Penal). O Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (aprovado pela Lei n.º 115/2009 de 12 de Outubro), prevê no seu art.134.º que cabe ao Ministério Público acompanhar e verificar a legalidade da execução das penas e medidas privativas da liberdade, atribuições especificadas no art.141.º e que se centram no controlo da legalidade dos atos jurisdicionais e da administração prisional e de impulso do cumprimento das penas.

Ao longo do texto do Código adjetivo defrontamo-nos com diversas normas que, relativamente a concretos momentos processuais, melhor traduzem a ideia titularidade da ação penal por parte do Ministério Público (v.g. 262.º a 264.º e 276.º relativamente à abertura e encerramento do inquérito).

À luz do que acima exaramos compreende-se que a lei ordinária, entenda que a intervenção dos órgãos de polícia criminal<sup>11</sup> no âmbito do processo penal tenha uma natureza de mera coadjuvação das autoridades judiciárias designadamente, no que ora releva, do Ministério Público (cfr. art.º 55.º do Código de Processo Penal).

Assim a larga maioria dos poderes de intervenção dos órgãos de polícia criminal no processo penal têm como fonte a delegação de poderes por parte das autoridades judiciárias (v.g. cfr. art.º 270.º do Código de Processo Penal), sendo que os poderes próprios dos órgãos de polícia criminal se reduzem a um pragmático critério de necessidade enformado por exigências de proximidade e de celeridade.

No que concerne à obtenção da notícia do crime<sup>12</sup> verificamos que os órgãos de polícia criminal detêm competência para recolher tal notícia, por iniciativa própria ou por denúncia de terceiros e devem sempre comunicá-la ao Ministério Público no prazo mais curto possível, o qual não pode exceder os dez dias (cfr. arts. 245.º e 248.º n.º 1 do Código de Processo Penal).

A questão superiormente colocada à nossa apreciação parece, pois, de uma simplicidade singular: sempre que os órgãos de polícia criminal receberem notícia de crime devem efetuar a sua comunicação ao Ministério Público no mais curto prazo possível que não pode exceder os dez dias, como expressamente decorre dos arts. 245.º e 248.º n.º 1 do Código de Processo Penal.

Contudo, o problema reside em saber como devem os órgãos de polícia criminal agir quando recebem denúncias cujo conteúdo factual não revela, na sua opinião, a prática de um qualquer crime, *i.e.* quando obtêm notícia de factos que, mesmo numa primeira e mais benéfica análise não são suscetíveis de integrarem a prática de qualquer ilícito criminal<sup>13</sup>.

Esta foi, aliás, questão controversa na prática judiciária.

De tal forma a questão era controversa que o legislador de 2007<sup>14</sup> decidiu resolver a questão por via legislativa, alterando a redação do n.º 2 do art.º 248.º do Código de Processo Penal, o qual passou a reger nos seguintes termos “aplica-se o disposto no número anterior [obrigatoriedade de comunicação no mais curto período possível, sem exceder os dez dias] a

<sup>11</sup> Que são todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo Código de Processo Penal, como expressamente resulta do art.1.º al. c) do mesmo Código.

<sup>12</sup> Sobre a intervenção dos órgãos de polícia criminal na recolha da *notitia criminis* ver PAULO DÁ MESQUITA, *Direção do Inquérito Penal e Garantia Judiciária*, Coimbra, Coimbra Editora – 2003, p.121 e ss.

<sup>13</sup> A *praxis* judiciária revela abundantemente a existência de casos destes consubstanciados em queixas e denúncias de factos que não integram crime mas sim ilícitos de natureza civil, como é o caso v.g. de incumprimentos contratuais denunciados como burlas.

<sup>14</sup> Operacionalizada pela Lei n.48/2007 de 29 de Agosto.

notícias de crime manifestamente infundadas que hajam sido transmitidas aos órgãos de polícia criminal”.

Entende-se a opção legislativa. É que deixar ao critério dos órgãos de polícia criminal a comunicação, ou não, da notícia de crime ao Ministério Público equivaleria a retirar conteúdo pragmático à oficialidade e à titularidade da ação penal por parte desta magistratura, assim descurando e defraudando a opção constitucional.

Por lapidares permitimo-nos convocar as palavras de Manuel Valente que, a respeito desta modificação legislativa, afirmou “Quando à transmissão da notícia de crime manifestamente infundada, sempre foi nossa opinião que não sendo o opc o órgão titular da ação penal, não lhe cabia decidir do fundamento ou não e do destino a dar à denúncia apresentada, mas sim ao MP, titular constitucional da ação penal”<sup>15</sup>.

Logo, parece que, mais que uma inovação, a alteração legislativa se deve tomar como uma interpretação autêntica, para pôr fim à controvérsia então existente.

A este quadro acresce que tendo a Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto entrado em vigor a 17 de Setembro de 2007<sup>16</sup>, à data da prática dos factos que constituem objeto do processo administrativo que nos foi confiado, já há muito estava em vigor a atual redação do n.º 2 do art.º 248.º do Código de Processo Penal, que determina a comunicação ao Ministério Público de todas as denúncias, ainda que infundadas.

Não podemos deixar de concluir que, no atual quadro normativo processual-penal, quando um órgão de polícia criminal recebe uma qualquer denúncia, ainda que na sua opinião manifestamente infundada, tem a obrigação legal de a comunicar ao Ministério Público, no mais curto prazo possível, o qual não pode exceder os dez dias.

Por fim, verificamos que o agente que recebeu a denúncia a denominou de *participação*, o que poderia importar a desnecessidade da sua transmissão ao Ministério Público por não se estar perante uma queixa/denúncia.

Esta questão da nomenclatura que os órgãos de polícia criminal atribuem aos documentos nas quais exaram as comunicações dos cidadãos é, salvo melhor opinião, uma falsa questão.

A diferença entre a denúncia e a queixa reside apenas em que aquela consubstancia uma mera comunicação de factos com uma aparente relevância jurídico-penal e esta integra, ainda, uma manifestação de vontade no sentido do agente do crime ser punido pela sua conduta.

Materialmente semelhante à queixa é a participação, modo de comunicação tradicionalmente reservado para as autoridades públicas. Em alguns crimes, v.g. art.º 188.º n.º 1 do Código Penal, encontramos a referência à participação como modo legítimo de comunicar os crimes ao Ministério Público. O art.º 115.º da versão original do Código Penal expressamente referia o instituto da participação como sendo uma modalidade de “queixa” reservada às autoridades

<sup>15</sup> *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª edição, Coimbra, Almedina – 2003, p.285.

<sup>16</sup> Conforme o seu art.7.º.

públicas, a qual era insuscetível de renúncia ou desistência. Tal preceito viu o seu texto alterado pelo Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de Março, perdendo-se a referência geral à participação, a qual agora só encontramos a respeito de crimes específicos. Esta omissão importou a revogação da não admissibilidade de renúncia ou desistência por parte da autoridade pública, mas não alargou a possibilidade de outras pessoas ou entidades utilizarem tal instituto. O que está em causa com a participação é o conferir às autoridades públicas a possibilidade de formularem um juízo de oportunidade sobre a perseguição penal do agente de determinado crime<sup>17</sup>.

Regressando ao caso vertente, não podemos deixar de concluir que o termo participação foi mal utilizado na exata medida em que o comunicante não exercia autoridade pública.

Naturalmente que a terminologia utilizada para designar as peças de expediente nas quais os agentes policiais exaram as comunicações que recebem dos cidadãos é, em si mesma, irrelevante no que concerne à obrigatoriedade da sua transmissão ao Ministério Público porque a) não só o cidadão não conhece – nem tem de conhecer - as designações legais para as peças de expediente que as entidades públicas elaboram e b) tal equivaleria a deixar ao livre arbítrio dos agentes policiais a qualificação da vontade dos cidadãos e o seu direito constitucional de acesso aos tribunais e à justiça<sup>18</sup>.

O que deve relevar para aferir da obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público é a intenção do cidadão que se dirige à esquadra e não o mero *nomen juris* que o agente policial atribui ao documento no qual cristaliza a comunicação que lhe foi efetuada por aquele. Assim, sempre que qualquer pessoa transmita a um órgão de polícia criminal factos que, no entender do comunicante constituem crime e/ou devam ser conhecidos pelo Ministério Público, tem o órgão de polícia criminal a obrigação de transmitir tal notícia ao Ministério Público no mais curto prazo possível, que não pode ultrapassar os dez dias, ainda que a considere manifestamente infundada.

Só deste modo se cumpre o comando constitucional que atribui à magistratura do Ministério Público a titularidade da ação penal e se salvaguarda o direito de acesso aos tribunais e à justiça.

### 3) Em conclusão:

1. Nos termos do art.º 219.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Ministério Público o exercício da ação penal, o que importa a sua legitimidade para a prática dos atos enformadores da existência do processo e do seu objeto, bem como da sua intervenção em todos os atos suscetíveis de influenciar o sentido final da sua decisão e a efetivação das sanções decretadas pelos tribunais;

<sup>17</sup> Neste sentido, GERMANO MARQUES DA SILVA, *Curso de Processo Penal*, IIIº volume, Lisboa, Verbo – 1994, p.52.

<sup>18</sup> Cfr. art.20.º da Constituição da República Portuguesa.

2. A titularidade da ação penal só se entende e ganha conteúdo pragmático se o estatuto processual do respetivo titular for integrado por um conjunto de faculdades processuais que possibilitem a existência e a definição, objetiva e subjetiva, da respetiva ação, a sustentação da acusação perante o órgão jurisdicional nas fases subsequentes do processo, o controlo das decisões jurisdicionais e a promoção da efetividade das sanções;
3. Logo, a atribuição da legitimidade para a ação penal à magistratura do Ministério Público implica a igual consagração de poderes para iniciar o processo, dirigir a investigação, encerrar o inquérito, identificar e determinar o objeto do processo e intervir na instrução e no julgamento em termos tais que possa influenciar a decisão do tribunal;
4. Acresce que a intervenção do Estado-administração no processo penal será realizada em situação de exata paridade com os cidadãos e sem qualquer acréscimo de estatuto ou de poderes, não podendo qualquer entidade ou órgão substituir-se ao Ministério Público na titularidade e exercício da ação penal;
5. Nas relações internas do Estado, não pode o Ministério Público ser substituído no exercício da ação penal, limitando-se a intervenção dos órgãos e entidades públicas no processo penal às figuras do assistente e/ou parte civil, quando tal intervenção for legalmente admissível;
6. Nesta senda, o art.º 48.º do Código de Processo Penal, atribui ao Ministério Público a legitimidade para a ação penal com as limitações decorrentes do próprio Código (crimes de natureza semi-pública e particular);
7. Densificando a norma constitucional que atribui ao Ministério Público a titularidade da ação penal, o art.º 53.º n.ºs.1 e 2 do Código de Processo Penal esclarece que lhe compete receber as denúncias, queixas e participações, apreciar o seguimento a dar-lhes (em ordem a abrir ou não inquérito), dirigir o inquérito, deduzir acusação e sustentá-la, efetivamente, na instrução e no julgamento e promover a execução das penas e das medidas de segurança;
8. Como corolário, impõe-se que a lei ordinária determine que a intervenção dos órgãos de polícia criminal no âmbito do processo penal tem uma natureza de mera coadjuvação das autoridades judiciárias designadamente, no que ora releva, do Ministério Público (cfr. art.º 55.º do Código de Processo Penal);
9. Deste modo, a larga maioria dos poderes de intervenção dos órgãos de polícia criminal no processo penal têm como fonte a delegação de poderes por parte das autoridades judiciárias (v.g. cfr. art.º 270.º do Código de Processo Penal), sendo que os poderes próprios dos órgãos de polícia criminal se reduzem a um pragmático critério de necessidade enformado por exigências de proximidade e de celeridade,
10. Relativamente à obtenção da notícia do crime, os órgãos de polícia criminal detêm competência para recolher tal notícia, por iniciativa própria ou por denúncia de terceiros

- e devem sempre comunicá-la ao Ministério Público no prazo mais curto possível, o qual não pode exceder os dez dias (cfr. arts. 245.º e 248.º, n.º 1, do Código de Processo Penal);
11. Subsiste, todavia, a questão de saber como devem os órgãos de polícia criminal agir quando recebem denúncias cujo conteúdo factual não revela, na sua opinião, a prática de um qualquer crime;
  12. Tal questão era controversa até ao momento em que o legislador de 2007 decidiu resolver a questão por via legislativa, alterando a redação do n.º 2 do art.º 248.º do Código de Processo Penal, o qual passou a reger nos seguintes termos “aplica-se o disposto no número anterior a notícias de crime manifestamente infundadas que hajam sido transmitidas aos órgãos de polícia criminal”;
  13. O substrato da opção legislativa foi o de evitar que o critério dos órgãos de polícia criminal determinasse a comunicação, ou não, da notícia de crime ao Ministério Público, o que equivaleria a retirar conteúdo pragmático à oficialidade e à titularidade da ação penal por parte desta magistratura, assim descurando e defraudando a opção constitucional;
  14. A Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto, entrou em vigor a 17 de Setembro de 2007, razão pela qual, à data da prática dos factos que constituem objeto do processo administrativo sujeito ao presente Parecer, já há muito estava em vigor a atual redação do n.º 2, do art.º 248.º do Código de Processo Penal, que determina a comunicação ao Ministério Público de todas as denúncias, ainda que infundadas;
  15. Em suma, no atual quadro normativo processual-penal, quando um órgão de polícia criminal recebe uma qualquer denúncia, ainda que na sua opinião manifestamente infundada, tem a obrigação legal de a comunicar ao Ministério Público, no mais curto prazo possível, o qual não pode exceder os dez dias.
  16. A diferença entre a denúncia e a queixa reside apenas em que aquela consubstancia uma mera comunicação de factos com uma aparente relevância jurídico-penal e esta integra, ainda, uma manifestação de vontade no sentido do agente do crime ser punido pela sua conduta.
  17. Materialmente semelhante à queixa é a participação, modo de comunicação tradicionalmente reservado para as autoridades públicas. Em alguns crimes, v.g. art.º 188.º, n.º 1 do Código Penal, encontramos a referência à participação como modo legítimo de comunicar os crimes ao Ministério Público. O que está em causa com a participação é o conferir às autoridades públicas a possibilidade de formularem um juízo de oportunidade sobre a perseguição penal do agente de determinado crime;
  18. No caso vertente, verificamos que a expressão participação foi mal utilizada na exata medida em que o comunicante não exercia autoridade pública;

19. A terminologia utilizada para designar as peças de expediente nas quais os agentes policiais exaram as comunicações que recebem dos cidadãos é, em si mesma, irrelevante no que concerne à obrigatoriedade da sua transmissão ao Ministério Público porque a) não só o cidadão não conhece as designações legais para as peças de expediente que as entidades públicas elaboram e b) tal equivaleria a deixar ao livre arbítrio dos agentes policiais a qualificação da vontade dos cidadãos e o seu direito constitucional de acesso aos tribunais e à justiça;
20. Relevante para aquilatar da obrigatoriedade de comunicação ao Ministério Público é a intenção do cidadão que se dirige à esquadra e não o mero *nomen juris* que o agente policial atribui ao documento no qual cristaliza a comunicação que lhe foi apresentada ou a dada a conhecer por aquele;
21. Sempre que qualquer pessoa transmita a um órgão de polícia criminal factos que, no entender do comunicante constituem crime e/ou devam ser conhecidos pelo Ministério Público, tem o órgão de polícia criminal a obrigação de transmitir tal notícia ao Ministério Público no mais curto prazo possível, que não pode ultrapassar os dez dias, ainda que a considere manifestamente infundada.
22. Só assim, se cumpre o comando constitucional que atribui à magistratura do Ministério Público a titularidade da ação penal e se salvaguarda o direito de acesso aos tribunais e à justiça.

Lisboa, 4 de março de 2014





**José Ramos**

*Procurador da República  
Ex-Inspetor da IGAI*

**Parecer**

## **SUMÁRIO**

- 1. A ordem dada, a pessoa que utilizou um transporte público, por fiscal de exploração de transportes públicos para se identificar e apresentar título de transporte válido é legítima e legal (*vide* artigos 17.º, n.º 2, al. h) e 18.º da Lei n.º 34/2013, de 16.05, e artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 28/2006, de 04.07).**
- 2. Numa situação destas é inadmissível fazer oposição a essa ordem por via do direito de resistência consagrado no artigo 21.º da Constituição da República Portuguesa.**
- 3. Do mesmo modo, esse direito constitucional não pode ser invocado por pessoa que, tendo utilizado um transporte público sem título de transporte, é abordada por um profissional da PSP que lhe impõe a respetiva identificação e a entrega a fiscal de exploração de transportes públicos para que seja levantado auto de contraordenação (*vide* artigo 3.º, n.º 2, als. d) e e) da Lei n.º 53/2007, de 31.08, que aprovou a *Orgânica da PSP* e artigo 49.º do Regime Geral das Contraordenações e Coimas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10).**

## **Texto integral**

1. A admissibilidade da possibilidade de alguém resistir ao cumprimento de uma ordem quando a mesma afronta os seus direitos é questão conhecida e estudada no Direito, a qual perpassa da antiguidade clássica e da idade média, por todo o desenvolvimento histórico até aos nossos dias. Rejeitado no apogeu do liberalismo, período durante o qual foi desconsiderado qualquer recurso jurídico que legitimasse a oposição às ordens do poder político, o direito de resistência foi revalorizado com o advento dos movimentos revolucionários liberais e consa-

grado no altar da Constituição, assumindo aqui uma dimensão subjetiva (direito/garantia individual) orientada no sentido da defesa do indivíduo perante atos ilegais da administração<sup>1</sup>.

Entre nós o direito de resistência adquiriu dignidade jurídico-constitucional com a Constituição de 1838 que, no seu art.º 25.º, determinava que “é livre a todo o cidadão resistir a qualquer ordem que manifestamente violar as garantias individuais se não estiverem legalmente suspensas”<sup>2</sup>. Em igual sentido seguiu o n.º 3, do art.º 37.º da Constituição de 1911.

Assumindo uma posição eclética a Constituição de 1933 reuniria numa só norma o direito de resistência e a legítima defesa cujo art.8.º §19.º consagrava como direito e garantia individual dos cidadãos “o direito de resistir a quaisquer ordens que infrinjam as garantias individuais, se não estiverem legalmente suspensas, e de repelir pela força a agressão particular, quando não seja possível recorrer à autoridade pública”.

Foi, também, esta a orientação seguida na versão original da Constituição de 1976, cujo n.º 2, do art.º 20.º consagrou o direito de resistência e a legítima defesa em termos tais que “todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à força pública”. A revisão constitucional de 1982, sem embargo de manter inalterado o texto da norma, autonomizou-a no novo art.º 21.º que denominou de “Direito de resistência”.

O atual quadro jurídico-constitucional regulador do instituto do direito de resistência *stricto sensu*<sup>3</sup> revela que o seu núcleo tutelar se centra num substrato individual para defesa dos direitos, mormente direitos, liberdades e garantias<sup>4</sup>, sem que tal afaste a ideia da defesa do ordenamento jurídico, pelo contrário os dois postulados são complementares entre si e partilham mútuas referências na construção da figura em análise.

Na sua titularidade subjetiva cabem pessoas singulares e coletivas e o seu âmbito objetivo é integrado pela desobediência e pela oposição à execução, por ação ou por omissão, quer contra decisões e atos do poder público, quer contra decisões e atos de natureza particular. Po-

<sup>1</sup> Assim, Esteves, Maria da Assunção, *A constitucionalização do direito de resistência*, Lisboa – 1989, p.93.

<sup>2</sup> Alguma doutrina já via, como decorrência dos princípios gerais da liberdade e da legalidade, o direito de resistência na Constituição de 1820 e na Carta Constitucional. Neste sentido, Mesquita, Margarida, “Direito de resistência e ordem jurídica portuguesa”, *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa – 1989, p.56.

<sup>3</sup> Afastamos do objeto deste parecer, por despiciecia, a análise da legítima defesa e dos demais meios de auto tutela privada.

<sup>4</sup> Também assim, na doutrina, Miranda, Jorge e Moutinho, José Lobo, “Comentário ao artigo 21.º da Constituição da República Portuguesa”, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo I, 2ª edição, coordenação de Miranda. Jorge e de Medeiros, Rui, Coimbra, Coimbra Editora – 2010, p.460 e, na jurisprudência, o acórdão 337/99 do tribunal Constitucional, publicado em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) e consultado em 2 de Maio de 2014.

rém, a esfera de possibilidades fáticas do titular do direito de resistência não abarca o uso da agressão como meio de resistência<sup>5</sup>.

Em síntese, o direito de resistência, reduz-se à possibilidade de opor oposição a uma ordem ou a ato de autoridade pública que atente contra direitos, liberdades e garantias<sup>6</sup> e direitos análogos (cfr. art.º 17.º das Constituição da República Portuguesa). A ordem ou ato contra a qual é constitucionalmente legítimo opor resistência não pode, sob pena de dissonância axiológica interna ao sistema jurídico, ser legítima<sup>7</sup>. Pelo contrário, o ordenamento jurídico, como sistema internamente concatenado ao nível dos valores e dos princípios que o enformam e lhe dão densidade axiológica e, como tal, o tornam compreensível e socialmente aceite na sua materialidade reguladora, importa a necessidade de harmonia nas soluções que impõe. Tal não seria possível se a Constituição autorizasse o direito de resistência contra ordens legítimas.

Diferente na sua função sócio-constitucional, substância, alcance e efeitos é a desobediência civil a qual não encontra expressa consagração no nosso ordenamento jurídico e se consubstancia como o “ato público, não violento, consciente e político, contrário à lei, praticado com o propósito de provocar uma alteração político-legislativa ou reagir contra uma grave injustiça”<sup>8</sup>.

Temos, pois, desde logo uma ideia a reter relativamente ao constante na exposição que esteve na génese deste processo administrativo: o exponente ao referir o seu direito de desobediência civil e ao expressamente invocar o art.º 21.º da Constituição da República Portuguesa, quereria, *summo rigore*, invocar o direito de resistência, uma vez que seguramente não era sua intenção praticar um ato político, contrário à lei, praticado com o propósito de provocar uma alteração político-legislativa ou reagir contra uma grave injustiça. A desconformidade entre a invocação da norma constitucional e o *nomen juris* do instituto dever-se-á, provavelmente, ao desconhecimento dos cânones jurídicos e sua dogmática.

Assim, onde o exponente referiu direito o seu direito de desobediência civil entendemos que queria, na verdade, referir direito de resistência.

Efetuada o enquadramento genérico do direito de resistência como instituto de matriz constitucional é, agora, tempo de nos debruçarmos sobre o caso vertente.

<sup>5</sup> Miranda, Jorge e Moutinho, José Lobo, “Comentário ao artigo 21.º da Constituição da república Portuguesa”..., p.461.

<sup>6</sup> Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, “Comentário ao artigo 21.º da Constituição da república Portuguesa”, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, artigos 1º a 107º, 4ª edição, Coimbra, Coimbra Editora – 2007, p.420.

<sup>7</sup> No mesmo sentido ver o acórdão 92/97 do Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>8</sup> Conceptualização de Canotilho, Gomes e Moreira, Vital, “Comentário ao artigo 21.º da Constituição da república Portuguesa”..., p.422.

Concluímos, sem necessidade de grande esforço demonstrativo que *in casu* não está preenchida a *factiespécie* do art.º 21.º da Constituição da República Portuguesa, *i.e.* não se verifica a existência dos pressupostos que legitimam o recurso ao instituto do direito de resistência.

Aceitamos que os fiscais do metropolitano de Lisboa integrem a aceção ampla de funcionário, porquanto, sem prejuízo de trabalharem para uma sociedade comercial, praticam atos integrados na função pública administrativa e trabalham para uma empresa pública<sup>9</sup>, razão pela qual os seus atos se revestem de autoridade pública.

Contudo, a ordem que os dois fiscais deram ao exponente – para se identificar e apresentar o título de transporte que lhe permitiu o acesso à gare do metro, em espaço só acessível a quem fosse portador de tal título – não atingia os seus direitos, liberdades ou garantias, nem qualquer outro direito análogo. Em nenhum lugar da lei fundamental encontramos um direito à não identificação ou à reserva da identificação pessoal, pretensão esta que o exponente pretendia ver salvaguardada com a sua recusa de identificação.

Não vemos que a conduta dos dois fiscais do metro atinja qualquer direito ou garantia pessoal do exponente.

Acresce que a ordem que lhe foi dada pelos fiscais era perfeitamente legítima, uma vez que se encontravam no quadro das suas competências legais. Com efeito, a Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, que estabelece o Regime do Exercício da Actividade de Segurança Privada, prevê na al. h) do n.º 2, do art.º 17.º a especialidade de fiscal de exploração de transportes públicos como uma das especialidades integrantes da profissão de segurança privada e o n.º 9 do art.º 18.º da mesma Lei confere-lhe a competência para a verificação da posse e validade dos títulos de transporte, por conta da entidade pública ou da entidade exploradora de uma concessão de transportes públicos. No mesmo sentido, os arts. 5.º e 6.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, determinam que os fiscais das empresas concessionárias de transportes públicos podem exigir ao agente de uma contraordenação a sua identificação.

Verifica-se, pois, que os dois fiscais do metro se limitaram a cumprir as determinações legais no que tange ao exercício da sua profissão de fiscais de exploração de transportes públicos, razão pela qual a ordem que deram ao exponente era fundada na lei e legítima.

A ordem que os fiscais deram ao exponente não atingia os seus direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos e era legítima, o que revela a inadmissibilidade de lhe fazer oposição por via do direito de resistência.

---

<sup>9</sup> Utilizamos aqui o conceito de funcionário estabelecido pelo art.386.º do Código de Processo Penal, por nos parecer suscetível de utilização transversal a toda a ordem jurídica.

Queda, deste modo, indemonstrada a razão apresentada pelo exponente.

Os dois agentes policiais que compareceram no local limitaram-se a recolher a identificação do exponente, a qual entregaram aos fiscais do metro, o que fizeram no estrito cumprimento dos seus deveres funcionais. Na verdade, como decorre das als. *d)* e *e)* do n.º 2, do art.º 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, que aprova a Orgânica da Polícia de Segurança Pública, são atribuições desta força de segurança a prevenção dos atos contrários à lei e aos regulamentos, bem como o desenvolvimento de ações de investigação contraordenacional<sup>10</sup>, o que manifestamente é o caso dos autos. Nesta esteira segue o art.º 6.º, da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho que possibilita ao fiscal dos transportes públicos solicitar a colaboração dos agentes policiais para os auxiliar relativamente à identificação de agentes de uma contraordenação. Como regra geral, rege, ainda, o art.º 49.º do Regime Geral das Contraordenações<sup>11</sup> que impõe às autoridades administrativas e policiais a obrigação de identificarem os agentes de contraordenações.

Ora, a conduta do exponente de viajar ou, pelo menos, de estar numa gare no espaço reservado aos titulares de título de transporte válido sem possuir tal título integra a prática de contraordenação, p.p. no art.º 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho.

O comportamento dos agentes policiais integrou apenas e só o estrito cumprimento das suas obrigações funcionais e, como tal, não integrou a violação do direito de resistência do exponente que, como concluímos, era no caso vertente, inadmissível.

## 2. Em conclusão:



1. O art.º 21.º da Constituição da Republica Portuguesa consagra de forma expressa o direito de resistência e a legítima defesa, sendo que aquele encontra o seu substrato intencional na defesa dos direitos, mormente direitos, liberdades e garantias sem que tal afaste a ideia da defesa do ordenamento jurídico, pelo contrário os dois postulados são complementares entre si e partilham mútuas referências na construção da figura em análise.
2. O direito de resistência consubstancia-se na admissibilidade constitucional de opor resistência a uma ordem ou a ato de autoridade pública que atente contra direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos.

<sup>10</sup> Sobre a intervenção da polícia no que concerne à matéria das contraordenações ver Valente, Manuel Monteiro Gudes, *Teoria Geral do Direito Policial*, 3ª edição, Coimbra, Almedina – 2013, p.252 e ss. O autor defende, entre outros e no que ora releva, que é dever da polícia a salvaguarda de todas as provas, de identificação do agente da contraordenação e a elaboração do respetivo auto de notícia para remessa à entidade administrativa competente para o processamento.

<sup>11</sup> Aprovado pelo Decreto-lei n.433/82 de 27 de Outubro.

3. O ordenamento jurídico, como sistema internamente concatenado ao nível dos valores e dos princípios que o enformam e lhe dão densidade axiológica e, como tal, o tornam compreensível e socialmente aceite na sua materialidade reguladora, impõe a harmonia das soluções que apresenta, razão pela qual o direito de resistência apenas permite oposição a ordens ilegítimas.
4. Diferente na sua função sócio constitucional, substância, alcance e efeitos é a desobediência civil a qual não encontra expressa consagração no nosso ordenamento jurídico e se consubstancia no ato público e não violento, de natureza política, conscientemente contrário à ordem jurídica e que obedece ao desiderato de provocar uma alteração político-legislativa ou reagir contra uma grave injustiça.
5. Assim, o exponente ao referir o seu direito de desobediência civil e ao expressamente invocar o art.º 21.º da Constituição da República Portuguesa, queria seguramente invocar o direito de resistência, uma vez que seguramente não era sua intenção praticar um ato político, contrário à lei e com o propósito de provocar uma alteração político-legislativa ou reagir contra uma grave injustiça.
6. Regressando ao caso vertente, verificamos que a factualidade indiciada pelo exponente não integra a *factiespécie* do art.º 21.º da Constituição da República Portuguesa, *i.e.* não se verifica a existência dos pressupostos que legitimam o recurso ao instituto do direito de resistência.
7. Na verdade, a ordem que os dois fiscais deram ao exponente – para se identificar e apresentar o título de transporte que lhe permitiu o acesso à gare do metro, em espaço só acessível a quem fosse portador de tal título – não atingia os seus direitos, liberdades ou garantias, nem qualquer outro direito análogo.
8. Acresce que a ordem que lhe foi dada pelos fiscais era perfeitamente legítima, uma vez que se encontravam no quadro das suas competências legais. A Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, prevê na al. h) do n.º 2 do art.º 17.º, a categoria de fiscal de exploração de transportes públicos como uma das especialidades integrantes da profissão de segurança privada e o n.º 9 do art.º 18.º da mesma Lei confere-lhe a competência para a verificação da posse e validade dos títulos de transporte, por conta da entidade pública ou da entidade exploradora de uma concessão de transportes públicos. No mesmo sentido, os arts.5.º e 6.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho determinam que os fiscais das empresas concessionárias de transportes públicos podem exigir ao agente de uma contraordenação a sua identificação.
9. Logo, os dois fiscais do metro limitaram-se a cumprir as determinações legais no que tange ao exercício da sua profissão de fiscais de exploração de transportes públicos, razão pela qual a ordem que deram ao exponente era fundada na lei e legítima.

10. A ordem que os fiscais deram ao exponente não atingia os seus direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos e era legítima, o que revela a inadmissibilidade de lhe fazer oposição por via do direito de resistência.
11. Os dois agentes policiais limitaram-se a recolher a identificação do exponente, o que fizeram no estrito cumprimento dos seus deveres funcionais. Como decorre das als. *d)* e *e)* do n.º 2, do art.º 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, são atribuições da Polícia de Segurança Pública a prevenção dos atos contrários à lei e aos regulamentos, bem como o desenvolvimento de ações de investigação contraordenacional, o que é o caso dos autos.
12. Nesta esteira, o art.º 6.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, possibilita aos fiscais dos transportes públicos solicitar a colaboração dos agentes policiais para os auxiliar relativamente à identificação de agentes de uma contraordenação. Como regra rege, ainda, o art.º 49.º do Regime Geral das Contraordenações que impõe às autoridades administrativas e policiais a obrigação de identificarem os agentes de contraordenações.
13. A conduta do exponente de viajar ou, pelo menos, de estar numa gare no espaço reservado aos titulares de título de transporte válido sem possuir tal título integra a prática de contraordenação, p.p. no art.º 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho.
14. O comportamento dos agentes policiais integrou apenas e só o estrito cumprimento das suas obrigações funcionais e, como tal, não importa a violação do direito de resistência do exponente que, como concluímos, era no caso vertente, inadmissível.

Lisboa, 7 de maio de 2014





**Parecer n.º 100/2014**

**Sumário- a identificação coativa: requisitos, fundamentos e formalidades (artigo 250.º do Código de Processo Penal)**

**Texto integral**

**1) Discussão**

Por determinação constitucional o processo penal português é enformado pelo princípio da oficialidade, uma vez que, nos termos do art.219.º da Constituição da República Portuguesa, compete ao Ministério Público o exercício da ação penal<sup>1</sup>. O imperativo constitucional consubstancia-se na natureza pública dos poderes de iniciativa e de promoção do processo criminal, os quais obrigam um órgão de matriz judiciária: o Ministério Público<sup>2</sup>, isto sem embargo das faculdades concedidas aos ofendidos pela prática de atos criminosos.

A titularidade da ação penal por parte do Ministério Público<sup>3</sup> impõe de forma necessária a atribuição de legitimidade para a prática dos atos enformadores da existência do processo e do seu objeto, bem como da sua intervenção em todos os atos suscetíveis de influenciar o sentido final da sua decisão e a efetivação das sanções decretadas pelos tribunais. Com efeito, a titularidade da ação penal só se entende e ganha conteúdo pragmático se o estatuto processual do respetivo titular for integrado por um conjunto de faculdades e de obrigações processuais que possibilitem a existência e a definição, objetiva e subjetiva, da respetiva ação, a sustentação da acusação perante o órgão jurisdicional nas fases subsequentes do processo, o controlo das decisões jurisdicionais e a promoção da efetividade das sanções.

<sup>1</sup> Da titularidade da ação penal JOSÉ LOBO MOUTINHO retira, implicitamente chamando à colação a teoria da consagração dos meios em função das finalidades, que a Constituição impõe que a direção da investigação está confiada ao Ministério Público, “Artigo 219.º da Constituição da República Portuguesa”, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, coordenação de JORGE MIRANDA e de RUI MEDEIROS, Coimbra, Coimbra Editora – 2007, p.218.

<sup>2</sup> A respeito da natureza judiciária do Ministério Público ver os acórdãos 150/87, 398/89, 496/89, 356/91, 516/93 e 291/02 do Tribunal Constitucional, publicados em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

<sup>3</sup> O Parecer n.º 8/82 da Comissão Constitucional qualifica esta função como “natural” ou “típica” da estrutura do Ministério Público.

À luz do que acima exaramos compreende-se que a lei processual, entenda que a intervenção dos órgãos de polícia criminal<sup>4</sup> no âmbito do processo penal tenha uma natureza de mera coadjuvação das autoridades judiciárias designadamente, no que ora releva, do Ministério Público (cfr. art.55.º do Código de Processo Penal).

Assim a larga maioria dos poderes de intervenção dos órgãos de polícia criminal no processo penal têm como fonte a delegação de poderes por parte das autoridades judiciárias (v.g. cfr. art.270.º do Código de Processo Penal), sendo que os poderes próprios dos órgãos de polícia criminal se reduzem a um pragmático critério de necessidade enformado por exigências de proximidade e de celeridade.

O Ministério Público - corpo de magistrados a exercerem funções nos tribunais - não dispõe de agentes que procurem ativamente a notícia do crime e preservem os respetivos meios de prova. Tal função está atribuída aos órgãos de polícia criminal. Atentas as suas características organizativas (quantidade de elementos, dispersão pelo território de forma a cobri-lo na integra e proximidade com a população) e legais (obediência aos princípios da legalidade e da lealdade) os órgãos de polícia criminal reúnem as condições materiais e legais necessárias ao cumprimento de uma função de coadjuvação do Ministério Público no que concerne à deteção de situações reveladoras da prática de crime e à salvaguarda dos devidos meios de prova.

Deste modo, o Código de Processo Penal, no seu art.248.º e ss., atribui aos órgãos de polícia criminal a competência para a recolha e comunicação ao Ministério Público da notícia de crime, bem como para a realização de *motu proprio* de diligências funcionalmente orientadas no sentido da obtenção e da preservação de meios de prova, designadas por medidas cautelares e de polícia.

As medidas cautelares e de polícia são atos de natureza cautelar, de matriz pré-processual, cuja legitimidade operativa resulta da mera impossibilidade de comparência das autoridades judiciárias, o que importa o dever da comunicação para os órgãos de polícia criminal.

Com efeito, o art.253.º ns.1 e 2 do Código de Processo Penal impõe que os órgãos de polícia criminal que realizarem algumas das medidas cautelares e de polícia devem elaborar relatório no qual descreverão, de forma sintética, as investigações produzidas, a narração dos factos apurados e as provas recolhidas. Tal relatório deverá ser enviado à autoridade judiciária casuisticamente competente para conhecer da validade da diligência.

A questão superiormente colocada à nossa apreciação centra-se na legalidade da realização, por parte de um agente policial, de uma diligência para identificação de um suspeito, o qual foi conduzido à Esquadra.

<sup>4</sup> Que são todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados pelo Código de Processo Penal, como expressamente resulta do art.1.º al. c) do mesmo Código.

O procedimento identificativo – realizado ao abrigo do disposto no art.250.º do Código de Processo Penal – parece-nos que respeitou os pertinentes comandos legais. Na verdade, como resulta dos documentos policiais constantes de fls.4, 5, 7 e 8, o agente que realizou a diligência elaborou o auto de identificação a que se refere o art.250.º n.7 do Código de Processo Penal, o qual foi comunicado ao Ministério Público da comarca (Departamento de Investigação e Acção Penal do Porto), como impõe o art.253.º n.2 do mesmo Diploma legal.

Concordando com a posição exarada pela Polícia de Segurança Pública, também nós entendemos que a elaboração do auto de identificação acima mencionado exime o órgão de polícia criminal de elaborar o relatório referido no art.253.º n.1 do mencionado Código.

A elaboração simultânea das duas peças de expediente redundaria numa tautologia sem sentido. A razão da obrigatoriedade de elaboração do relatório centra-se na necessidade que o Ministério Público e/ou o juiz de instrução criminal terem de conhecer os exatos contornos da atividade policial orientada no sentido do processo criminal e no controlo da sua legalidade. Ora, o auto de identificação já cumpre tal finalidade na exata medida em que dele devem obrigatoriamente constar as investigações realizadas pelo órgão de polícia criminal, a narração dos factos apurados e das provas produzidas. Tal basta para que as autoridades judiciais possam cumprir a sua obrigação de controlo da legalidade das medidas cautelares e de polícia.

Nestes termos nada encontramos de desconforme à lei no cumprimento das formalidades procedimentais adotadas pelo agente policial.

*Quid juris* no que concerne aos fundamentos da diligência?

A diligência de identificação coativa permite que os órgãos de polícia criminal identifiquem qualquer pessoa que:

- a) Se encontre em lugar público, aberto ao público ou sujeito à vigilância policial;
- b) Se sobre a mesma recaírem fundadas suspeitas da prática de crime, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.

São, pois, dois os requisitos materiais que permitem a identificação: um de matriz objetiva referente ao local onde o identificando foi encontrado pelo órgão de polícia criminal e outro de índole subjetiva concernente à existência de fundadas suspeitas sobre o indivíduo a identificar<sup>5</sup>.

No caso de o identificando não possuir documento de identificação, nem lhe ser possível obter tal documento ou ser reconhecido e identificado por pessoa identificada por documento, pode o órgão de polícia criminal conduzi-lo à Esquadra para a realização das diligências pertinentes à identificação do suspeito.

<sup>5</sup> Valente, Manuel Monteiro Guedes, chama ao identificado “suposto autor ou co-autor de um delito”, in *Processo Penal*, tomo II, 3ª edição, Coimbra, Almedina – 2010, p.300.

No caso vertente, se dúvida não pode existir que o identificando se encontrava em lugar público quando foi abordado pelo agente policial, já dúvida e séria se verifica na existência do segundo requisito material acima enunciado.

Do auto de identificação elaborado pelo agente policial não resulta que sobre o identificando recaíssem fundadas suspeitas da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de ter penetrado ou permanecido irregularmente no território nacional ou de haver mandado de detenção contra o mesmo.

Por exclusão de partes, conclui-se que, na perspetiva do agente policial, o identificando foi conduzido à Esquadra em razão da existência de fundadas suspeitas da prática de crime. Qual o concreto tipo de crime é algo que o auto de identificação não indica.

Pela factualidade descrita no auto de identificação verificamos que o identificando se limitou a fotografar, com o seu telemóvel, os agentes policiais sem que estes autorizassem tal ato. Logo, interpretando a razão subjacente ao trabalho policial, julgamos que o respetivo agente considerou estar perante fundadas suspeitas da prática de um crime de fotografias ilícitas, p.p. no art.199.º ns.1 e 2 al. a) do Código Penal.

O tipo objetivo deste crime comporta um elemento negativo que reduz as possibilidades do seu preenchimento: contra a vontade do titular da imagem gravada. Ou seja só há crime se o agente agir contra a vontade do (s) indivíduo (s) fotografado (s).

Existe uma diferença substancial entre uma fotografia não autorizada e uma fotografia proibida, enquanto na primeira o sujeito passivo omitiu qualquer autorização ou proibição para a realização da fotografia, na segunda expressamente proibiu ser fotografado. Só a segunda situação integra a prática de crime por preencher a tipicidade objetiva do crime em análise.

No caso concreto, verifica-se que nenhum agente policial ou outro indivíduo envolvido na ocorrência tinha proibido a realização das fotografias, razão pela qual não estamos perante ilícito de natureza penal.

Assim, quedam indemonstradas as fundadas suspeitas da prática de crime, razão pela qual concluímos que inexistia fundamento para conduzir o identificando à Esquadra.

Não se verificava, pois, fundamento material bastante para identificar coativamente o indivíduo que estava a realizar as fotografias, nem, em consequência, para o conduzir à Esquadra para identificação.

A não verificação do crime importa uma análise jurídica que não parece estar ao alcance de um agente policial cujos conhecimentos jurídicos são reduzidos e se limitam ao necessário para o desempenho da sua missão pública. A distinção entre uma fotografia não autorizada e uma fotografia proibida é ténue e facilmente escapa à análise de um agente policial.

Nestes termos não nos parece que seja exigível a um agente policial um grau de conhecimento jurídico que lhe permita superar a confusão enunciada, mesmo porque a questão se não

apresenta líquida do ponto de vista dogmático. Desde logo que tratamento dar à vontade presumida?

Este quadro importa que, sem embargo de quanto a nós inexistir fundamento legal bastante para proceder à identificação coativa do indivíduo acima identificado, concomitantemente não se verifica a existência de responsabilidade disciplinar por parte do agente policial, porquanto não lhe é exigível um nível de conhecimentos jurídicos tais que percebesse não estar perante a prática de crime.

O auto de identificação é omissivo em relação a eventual conhecimento do caso e intervenção por parte da hierarquia do agente policial que conduziu o identificado à Esquadra. Ora estes casos de privação da liberdade – ainda que momentânea e precária-devem, atenta a sua gravidade e as consequências na vida dos envolvidos, ser sempre do conhecimento e acompanhados de perto por parte das respetivas cadeias de comando, que devem intervir sempre que detetarem qualquer irregularidade.

Só assim se pode garantir a eficácia da atividade policial e, do mesmo passo, a garantia dos direitos dos cidadãos.

## 2) Em conclusão:

1. Por determinação constitucional (cfr. art.219.º da Constituição da República Portuguesa) o Ministério Público é o titular da ação penal, competindo-lhe um estatuto integrado por poderes de iniciativa e de promoção do processo criminal;
2. O Ministério Público dispõe de legitimidade para a prática dos atos enformadores da existência do processo e do seu objeto, bem como da sua intervenção em todos os atos suscetíveis de influenciar o sentido final da sua decisão e a efetivação das sanções decretadas pelos tribunais;
3. A lei processual-penal impõe aos órgãos de polícia criminal a coadjuvação às autoridades judiciais designadamente, no que ora releva, do Ministério Público (cfr. art.55.º do Código de Processo Penal);
4. A larga maioria dos poderes de intervenção dos órgãos de polícia criminal no processo penal têm, como fonte, a delegação de poderes por parte das autoridades judiciais (v.g. cfr. art.270.º do Código de Processo Penal), sendo que os poderes próprios dos órgãos de polícia criminal se reduzem a um pragmático critério de necessidade enformado por exigências de proximidade e de celeridade;
5. Atentas as suas características organizativas (quantidade de elementos, dispersão pelo território de forma a cobri-lo na íntegra e proximidade com a população) e legais (obediência aos princípios da legalidade e da lealdade) os órgãos de polícia criminal reúnem as condições materiais e legais necessárias ao cumprimento de uma

- função de coadjuvação do Ministério Público no que concerne à deteção de situações reveladoras da prática de crime e à salvaguarda dos devidos meios de prova;
6. O Código de Processo Penal, no seu art.248.º e ss., atribui aos órgãos de polícia criminal a competência para de *motu proprio* a execução das medidas cautelares e de polícia, que são atos de natureza cautelar e com matriz pré-processual, cuja legitimidade operativa resulta da mera impossibilidade de comparência das autoridades judiciárias, o que importa o dever da comunicação para os órgãos de polícia criminal;
  7. O art.253.º ns.1 e 2 do Código de Processo Penal impõe aos órgãos de polícia criminal que realizarem algumas das medidas cautelares a obrigação de elaboração de relatório e do seu envio à autoridade judiciária casuisticamente competente para conhecer da validade da diligência;
  8. No caso vertente, um individuo foi coativamente conduzido à Esquadra, porquanto se encontrava na via pública a tirar fotografias a agentes policiais que estavam a trabalhar, sendo que o mesmo não tinha consigo documento de identificação;
  9. O procedimento identificativo respeitou os pertinentes comandos legais, na medida em que o agente policial elaborou o auto de identificação a que se refere o art.250.º n.7 do Código de Processo Penal, o qual foi comunicado ao Ministério Público da comarca, como impõe o art.253.º n.2 do mesmo Diploma legal;
  10. A razão da obrigatoriedade de elaboração do relatório centra-se na necessidade que o Ministério Público e/ou o juiz de instrução criminal têm de conhecer os exatos contornos da atividade policial orientada no sentido do processo criminal e no controlo da sua legalidade. O auto de identificação cumpre tal desiderato na exata medida em que dele devem obrigatoriamente constar as investigações realizadas pelo órgão de polícia criminal, a narração dos factos apurados e das provas produzidas, o que permite o conhecimento e controlo da legalidade das medidas cautelares e de polícia;
  11. Nada encontramos de desconforme à lei no cumprimento das formalidades procedimentais adotadas pelo agente policial;
  12. São dois, os requisitos materiais que permitem a identificação coativa de pessoas: um de matriz objetiva referente ao local onde o identificando foi encontrado pelo órgão de polícia criminal e outro de índole subjetiva concernente à existência de fundadas suspeitas sobre o indivíduo a identificar;
  13. No caso de o identificando não possuir documento de identificação, nem lhe ser possível obter tal documento ou ser reconhecido e identificado por pessoa identificada por documento, pode o órgão de polícia criminal conduzi-lo à Esquadra para a realização das diligências pertinentes à identificação do suspeito.

14. No caso vertente, concluímos que o identificando se encontrava em lugar público quando foi abordado pelo agente policial;
15. Pela factualidade descrita no auto de identificação verificamos que o identificando se limitou a fotografar, com o seu telemóvel, os agentes policiais sem que estes autorizassem tal ato, pelo que, na perspetiva do agente policial se estaria estar perante fundadas suspeitas da prática de um crime de fotografias ilícitas, p.p. no art.199.º ns.1 e 2 al. a) do Código Penal;
16. O tipo objetivo deste crime comporta um elemento negativo que reduz as possibilidades do seu preenchimento: contra a vontade do titular da imagem gravada;
17. Existe uma diferença substancial entre uma fotografia não autorizada e uma fotografia proibida, na primeira o sujeito passivo omitiu qualquer autorização ou proibição para realização da fotografia e na segunda expressamente proibiu ser fotografado. Só a segunda situação integra a prática de crime por preencher a tipicidade objetiva do crime em análise;
18. No caso concreto, verifica-se que nenhum agente policial ou outro indivíduo envolvido na ocorrência tinha proibido a realização das fotografias, razão pela qual não estamos perante ilícito de natureza penal;
19. Inexistiam, pois, fundadas suspeitas da prática de crime, razão pela qual concluímos que o agente policial carecia de fundamento legal para conduzir o identificando à Esquadra;
20. A não verificação do crime importa uma análise jurídica que não parece estar ao alcance de um agente policial cujos conhecimentos jurídicos são reduzidos e se limitam ao necessário para o desempenho da sua missão pública. A distinção entre uma fotografia não autorizada e uma fotografia proibida é ténue e facilmente escapa à análise de um agente policial;
21. Nestes termos não nos parece que seja exigível a um agente policial um grau de conhecimento jurídico que lhe permita superar a confusão enunciada, mesmo porque a questão se não apresenta líquida do ponto de vista dogmático;
22. Este quadro importa que, sem embargo de quanto a nós inexistir fundamento legal bastante para proceder à identificação coativa do indivíduo acima identificado, não se verificar a existência de responsabilidade disciplinar por parte do agente policial, porquanto não lhe é exigível um nível de conhecimentos jurídicos tais que percebesse não estar perante a prática de crime;
23. Estes casos de privação da liberdade – ainda que momentânea e precária-devem, atenta a sua gravidade, ser acompanhados de perto por parte das respetivas cadeias de comando;

24. Só assim se pode garantir a eficácia da atividade policial e, do mesmo passo, a garantia dos direitos dos cidadãos.

Lisboa, 9 de setembro de 2014



**Parecer n.º 2/2016**

**Sumário- a possibilidade de desconto por inteiro da medida cautelar de suspensão preventiva aplicada a profissional da PSP a cumprir pena disciplinar de suspensão do exercício de funções em que foi condenado no mesmo processo.**

**Texto integral**

**1) Introdução**

Parecer sobre a admissibilidade legal de, no cálculo da pena disciplinar de suspensão a elemento policial integrado na Polícia de Segurança Pública, se proceder ao desconto do tempo que o mesmo esteve suspenso preventivamente no âmbito do processo no qual lhe foi aplicada a mesma pena.

**2) Discussão**

O direito disciplinar tem uma óbvia matriz punitiva, se bem que se distingue do direito punitivo por excelência – o direito penal – pela natureza das sanções e pelas finalidades que são próprias de cada um destes ramos do direito<sup>1</sup>. Com efeito, enquanto o direito penal visa a tutela subsidiária de bens jurídicos dotados de dignidade penal<sup>2</sup>, o direito disciplinar procura o bom e regular funcionamento das diversas organizações públicas e privadas, independentemente da sua natureza jurídica, bem como acautelar o cabal cumprimento das *legis artis* e das regras deontológicas das profissões a quem estão confiados os mais relevantes e graves interesses comunitários<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Neste sentido, SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português I – Introdução e Teoria da Lei Penal*, 3ª edição, Lisboa, Verbo – 2010, p.149.

<sup>2</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal Português, Parte Geral tomo I – Questões Fundamentais, A Doutrina Geral do Crime*, Coimbra, Coimbra Editora – 2004, pp.111 e ss.

<sup>3</sup> SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português I – Introdução e ...*, p.150.

Já no que especificamente concerne às sanções próprias de cada um destes dois ramos do direito, verificamos que o atual estado da doutrina penal revela a aceitação de teorias ecléticas<sup>4</sup> que tendem a consentir na ideia do complemento funcional e dogmático entre as teorias retributivas e as teorias da prevenção (especial e geral)<sup>5</sup>, em contraponto com as finalidades sancionatórias do direito disciplinar que também se cindem em objetivos de matriz repressiva e preventiva, porém teleologicamente orientados em razão da tutela dos interesses da profissão e da relação funcional concretamente descuradas pelo agente do ilícito disciplinar, consubstanciada na violação dos seus deveres funcionais.

A este quadro acresce que em relação a algumas profissões que lidam com relevantes interesses comunitários (v.g., médicos, advogados e jornalistas) ou a quem legalmente foram atribuídos poderes de autoridade (v.g., magistrados e elementos policiais) verificamos a existência de um especial e acrescido substrato legitimador gerador da responsabilidade disciplinar, o qual se centra na tutela da confiança que a comunidade deposita naqueles a quem confia o exercício das mais significativas funções sociais.

Entre o direito disciplinar de natureza pública e o direito disciplinar privado verifica-se, destarte, uma essencial comunhão relativamente aos seus fundamentos e às sanções que aplicam, sem embargo da natureza dos interesses prosseguidos ser, obviamente, diferente. O direito disciplinar privado tende a afastar-se do público na medida em que aquele procura a proteção dos interesses privados e este o amparo dos interesses públicos.

Porém, a substancial identidade entre o direito disciplinar público e privado importa, de forma necessária que “É princípio fundamental do direito disciplinar que não podem aplicar-se penas disciplinares sem culpa. Estas sanções são verdadeiras penas, é essencial à sua estrutura terem um fim de reprovação e, portanto, somente podem aplicar-se a formas reprováveis de conduta, isto é, quando exista culpa. O princípio está expressamente reconhecido tanto no direito disciplinar público como no laboral”<sup>6</sup>.

A aplicação das penas disciplinares importa sempre a formulação de um juízo de culpa sobre o agente do ilícito disciplinar. Tal juízo é aquele que, constituído por um padrão de censura fundado no desvalor ético-normativo do facto disciplinarmente ilícito perpetrado pelo agente

<sup>4</sup> A título meramente exemplificativo invocamos o ensinamento de ROXIN, Claus, *Problemas Fundamentais de Direito Penal*, 3ª edição, tradução de Natscheradetz, Ana Paula dos Santos Luís, Lisboa, Assírio Bacelar – 1998, p.15 e ss, e de DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal Português, Parte Geral...*, pp.75 e ss.

<sup>5</sup>JAKOBS, Günther, porém, retirando consequências do funcionalismo sistémico e da sua Teoria do Direito Penal do Inimigo, cinde o tradicional direito penal em Direito Penal do Cidadão, cujo substrato reside na culpa e na correspondente aplicação de penas, e em Direito Penal do Inimigo que, prevendo a aplicação de medidas de segurança, tem como fundamento a perigosidade do agente, in *La Pena Estatal: Significado y Finalidad*, tradução do alemão de Cancio Mélia, Manuel e Feijoo Sánchez, Bernardo, Navarra, Cuadernos Civitas, Editorial Arazandi – 2006;

<sup>6</sup> SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português I – Introdução e ...*, p.152.

(ação ou omissão), é dirigido à pessoa do agente que podia e devia ter atuado de uma forma diferente, quando podia ter atuado de harmonia com o *dever-ser*, de harmonia com o Direito.

Entende-se, pois, que a lei constitua o estatuto socioprofissional dos funcionários<sup>7</sup> como integrado por um vasto conjunto de deveres funcionais cuja violação redundava no conceito de infração disciplinar. No que especificamente concerne à Polícia de Segurança Pública, o respetivo Regulamento Disciplinar<sup>8</sup> dispõe no seu art.4.º que se considera *infração disciplinar o ato, ainda que meramente culposos, praticado por funcionário ou agente da PSP com violação de algum dos seus deveres, gerais ou especiais, decorrentes da função que exerce*.

Verificar-se-á, pois, infração disciplinar de elemento policial se e quando o agente (aqui em sentido diverso de agente como categoria profissional/hierárquica) praticar ato ou conduta que integre violação dos deveres gerais previstos do art.7.º ao art.º16.º do mencionado Regulamento Disciplinar ou de dever especial previsto em diploma diverso (cfr. art.17.º do mesmo Regulamento), de forma dolosa ou negligente.

O processo para apuramento das responsabilidades disciplinares revela, por vezes, a necessidade de acautelar o normal desenvolvimento da investigação em ordem ao cabal apuramento dos factos com relevância disciplinar. Do mesmo modo, o regular funcionamento do organismo no qual presta serviço o funcionário arguido no processo disciplinar poderá ser colocado em causa com a sua permanência em funções.

Nesta senda, a legislação disciplinar prevê a existência de medidas cautelares, com natureza preventiva, para aplicação durante o processo, que não dependem da prova dos factos e que terminam logo que tomada a decisão final por parte da entidade competente. No que concerne à Polícia de Segurança Pública estão previstas três medidas cautelares, a saber: o desarmamento, a apreensão de documento ou objeto (que *summo rigore* é meio de prova e não medida cautelar) e a suspensão preventiva – cfr. art.74.º do respetivo Regulamento Disciplinar.

Esta última, a mais grave das medidas cautelares, importa a separação do serviço, com o recebimento de 5/6 do salário, tem duração de 90 dias, prorrogáveis por igual período e termina com a prolação da decisão final.

No caso colocado à nossa apreciação o arguido cumpriu 180 dias de medida cautelar de suspensão preventiva e pretende o seu Ilustre Defensor que tal período seja descontado por inteiro no cálculo da pena de suspensão que o mesmo está a cumprir.

<sup>7</sup> Sem embargo do actual regime legal do direito disciplinar da função pública se referir aos funcionários como trabalhadores, não vemos – ao nível epistemológico - fundamento bastante para no afastarmos da terminologia tradicional, cfr. arts.176.º a 240.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º35/2014 de 20 de Junho (que, estranhamente, o legislador também designou de Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>8</sup> Aprovado pela Lei n.º7/90 de 20 de Fevereiro e até à presente data sem alterações.

Subjacente à alegação do Ilustre Advogado está, como o mesmo expressamente afirma, o propósito da igualdade material com a prisão preventiva no processo penal, a qual, como é do conhecimento geral, é descontada no tempo de prisão em que o arguido preventivamente preso venha a ser condenado. É o conhecido instituto jurídico-penal do desconto.

#### *Quid juris?*

Nos termos do art.80.º do Código Penal todo o tempo de prisão preventiva, detenção ou de permanência na habitação que o arguido tenha sofrido é descontado no tempo de prisão que o mesmo venha a cumprir. Tal ocorre ainda que as medidas cautelares detentivas tenham ocorrido em processo diverso daquele no qual venha a ser condenado em prisão efetiva, desde que – atentas compreensíveis e ponderosas exigências de política criminal<sup>9</sup> – o facto pelo qual o arguido foi condenado tenha sido praticado antes da decisão final do processo no qual foi sujeito às medidas cautelares.

Subjacente ao instituto do desconto está uma ideia de justiça material<sup>10</sup> corolário do pensamento kantiano da dignidade e da não coisificação da pessoa humana (que se apresenta como um fim em si mesma, não devendo ser instrumentalizada)<sup>11</sup>, razão pela qual as necessidades comunitárias e processuais não devem incidir sobre a pessoa do arguido, mas sim ser suportadas pela comunidade que, por via das mesmas, vê satisfeitas as suas pretensões.

O Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública é omissivo em relação à admissibilidade de se empregar o desconto do tempo que o arguido tenha sofrido em cumprimento de suspensão preventiva na liquidação do tempo que o mesmo sujeito irá cumprir de pena de suspensão. A Polícia de Segurança Pública convoca, a favor da tese da não admissibilidade legal deste desconto, dois argumentos: o princípio da legalidade das penas e a diferente natureza das medidas cautelares e das penas disciplinares.

O princípio da legalidade penal substantiva, no que concerne às penas e às medidas de segurança, traduz o pensamento que não podem ser aplicadas penas e medidas de segurança que não estejam expressamente previstas em lei anterior e cominadas ao facto praticado pelo agente, e encontra o seu substrato material no n.3 do art.29.º da Constituição da República Portuguesa<sup>12</sup>.

Historicamente o princípio da legalidade encontra a sua génese no ideário liberal do século das luzes, mormente na oposição dos revolucionários franceses ao *ancien régime* para im-

<sup>9</sup> Assim, ANTUNES, Maria João, *Consequências Jurídicas do Crime – lições para os alunos da disciplina de Direito Penal II da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, sem indicação de editora – 201/2011, p.48. Para uma melhor e mais profunda análise da *ratio* e da história legislativa destes segmentos do art.80.º do Código Penal, designadamente das razões de política criminal que presidiram ao seu limite temporal, veja-se, ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, *Comentário ao Código Penal – à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do homem*, 2ª edição actualizada, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa – 2010, pp.292 e 293.

<sup>10</sup> DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal Português, As Consequências Jurídicas do Crime*, 2ª reimpressão, Coimbra, Coimbra Editora – 2009, pp.297 e ss; também, ANTUNES, Maria João, *Consequências Jurídicas do Crime...*, p.48 e SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português III – Teoria das Penas e Medidas de Segurança*, 2ª edição, Lisboa, Verbo – 2008, p.194.

<sup>11</sup> KANT, Immanuel, *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, tradução de Paulo Quintela, Lisboa, Edições 70 – 1997, p.69.

<sup>12</sup> SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português III – Teoria das ...*, pp.24 e 25.

pedir que o aparelho judiciário criasse crimes e penas de acordo com a sua vontade. Só a lei podia ser a fonte dos crimes e das penas, estando os tribunais impedidos de condenar por factos e em penas não expressamente previstos. Expoente e sùmula deste entendimento, o brocardo latino concebido por Feuerbach de *nullum crimen, nulla poena, sine lege*.

O princípio da legalidade corresponde, pois, a uma valoração de matriz política, que se pretende de oposição ao Estado e de tutela à posição do agente de um ato ilícito. Por essa razão se costuma afirmar que o princípio da legalidade tem uma dimensão operativa que não se opõe ao beneficiar do arguido, o princípio pode operar em *in bonam partem*, até para efeitos de analogia<sup>13</sup>.

A dimensão politico-garantística do princípio da legalidade impede que o arguido seja condenado em penas não existentes à data do cometimento do facto punível por si praticado e que lhe sejam desfavoráveis, mas já não tem a mesma carga negativa no que concerne aos aspectos que o favoreçam e que não estejam expressamente previstos no mesmo momento.

No caso vertente, não poderão existir dúvidas que o desconto do tempo que o arguido sofreu em suspensão preventiva deve ser descontado no cumprimento da execução da pena disciplinar de suspensão lhe é benéfica, na exata medida em que reduz o tempo de cumprimento da pena.

O princípio da legalidade não parece ser obstáculo ao pretendido desconto.

Em relação à diferente natureza das medidas cautelares e das penas disciplinares aceitamos, naturalmente, tal postulado. As medidas cautelares disciplinares destinam-se a prevenir a existência de riscos para o normal desenvolvimento do procedimento disciplinar e para o regular funcionamento dos serviços, aí se reconduzindo o seu fundamento e legitimidade.

As penas disciplinares têm por finalidade a repressão e a prevenção de atos que coloquem em causa os interesses da profissão e da relação funcional estabelecida entre o funcionário e o Estado, bem como a tutela da confiança que a comunidade deposita naqueles a quem confia o exercício de funções públicas. A legitimidade e o fundamento para a aplicação das penas disciplinares importam um juízo positivo sobre a culpa do agente, sem a qual aquelas se não aplicam.

Porém, nada vemos na diferente natureza das medidas cautelares e das penas disciplinares que seja impeditivo de se operar o desconto acima enunciado. Também no direito penal ninguém confundirá a natureza das reações criminais e das medidas de coação (*maxime* da prisão preventiva) e, ao que julgamos saber, ninguém discorda do desconto previsto no art.80.º do Có-

<sup>13</sup> Neste sentido, ver, a título meramente exemplificativo, DIAS, Jorge de Figueiredo, *Direito Penal Português, As Consequências...*, pp.71 e 72, e SILVA, Germano Marques da, *Direito Penal Português I – Introdução e ...*, p.152.

digo Penal<sup>14</sup>. A diferente natureza das medidas cautelares e das penas disciplinares não parece importar de forma necessária a inadmissibilidade legal de se proceder ao desconto.

Pelo contrário, encontramos fortes e variadas razões que parecem apontar no sentido de o desconto ser não só admissível, como até obrigatório.

Desde logo, o n.7 do art.48.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana é claro quando determina que o tempo de suspensão preventiva do exercício de funções é descontado no cumprimento das penas disciplinares de suspensão e de suspensão agravada.

Na mesma senda, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas<sup>15</sup>, sem embargo de ser omissa qualquer referência legal, tem sido interpretado no sentido de “Não temos qualquer dúvida em como o período de suspensão preventiva terá de ser contabilizada para efeitos de cumprimento da pena de suspensão que seja aplicada ao arguido no final do procedimento disciplinar, sob pena de se estar a privar esse mesmo arguido de um direito fundamental – o direito ao efetivo exercício de funções – por um período superior ao legalmente permitido”<sup>16</sup>.

No atual segmento disciplinar da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nada vemos que permita uma mudança hermenêutica, mesmo porque o texto de ambos os diplomas, no que se referem à suspensão preventiva é igual na sua essência reguladora.

Se todos os funcionários, incluindo os elementos os militares da Guarda Nacional Republicana têm o direito – de forma expressa em relação a estes – de serem contado como tempo de cumprimento da pena de suspensão todo o tempo em que cumpriram suspensão preventiva, a que título é juridicamente aceitável que os elementos policiais da Polícia de Segurança Pública não beneficiem de igual tratamento? Sem prejuízo de não esquecermos que o princípio da igualdade não importa um igual tratamento de todas as situações, mas apenas daquelas que forem iguais, e impor o tratamento diferenciado de situações diferentes, não podemos perder do nosso horizonte analítico que o tratamento diferenciado será na mesma medida da diferença que legitima tal tratamento e jamais poderá corresponder a um tratamento arbitrário e irrazoável<sup>17</sup>.

Nenhum facto encontramos, por mais que procuremos, que justifique que os elementos policiais da Polícia de Segurança Pública sejam tratados de forma diferente e prejudicial em

<sup>14</sup> A respeito da natureza das penas criminais e das medidas de coação e da relação que, em função do desconto previsto no art.80.º do Código Penal, se gera entre as duas, pode-se ver o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça para uniformização de jurisprudência n.9/2011, de 20 de Outubro de 2011, publicado no Diário da República Iª série, n.225 de 23 de Novembro de 2011.

<sup>15</sup> Aprovado pela Lei n.58/2008 de 9 de Setembro, alterado pelo Decreto-lei n.47/2013 de 5 de Abril, entretanto revogado pela al. d) do n.1 do art.41.º da Lei n.º35/2014 de 20 de Junho (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas).

<sup>16</sup> MOURA, Paulo Veiga e, *Estatuto Disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública*, anotado, 2ª edição, Coimbra, Coimbra Editora – 2011, pp.232 e 233. No mesmo sentido ver, COSTA, Nogueira da, *Estatuto Disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública, Normas Disciplinares do Estatuto do Ministério Público*, Lisboa, S.M.M.P. – 2013, p.198.

<sup>17</sup> Assim, VITAL, Moreira e Canotilho, Gomes, *Constituição da República Portuguesa, anotada, artigos 1º a 107º*, 4ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora – 2007, pp.339 e ss.

relação aos demais funcionários do Estado, mesmo porque todos os outros elementos policiais (incluindo os da Guarda Nacional Republicana) beneficiam de igual tratamento.

O princípio da igualdade parece impor que se considere como obrigatório que se contabilize como tempo de cumprimento da pena de suspensão todo o tempo que os elementos policiais da Polícia de Segurança Pública cumpriram em suspensão preventiva.

Tal solução não deve estranhar. Como acima exaramos o fundamento do instituto do desconto é tributário de uma conceção de justiça material que assenta no primado da dignidade e da não coisificação da pessoa humana, razão pela qual o arguido não deve suportar o fardo das necessidades que lhe são estranhas e se reconduzem a preocupações comunitárias. Se em determinado momento o arguido se viu na contingência de aceitar o sacrifício dos seus direitos – ao trabalho e ao efetivo exercício de funções – para que a comunidade se satisfaça nas suas exigências, o que, aliás, ocorreu num momento em que o arguido se presumia inocente, parece justo que tal seja levado em conta no momento da execução da sanção.

Atente-se que os modernos estados de direito democrático estribam a edificação do seu Direito e das concernentes opções legislativas sobre o dogma da eminente dignidade da pessoa humana<sup>18</sup>, pelo que reconhecem o Direito como realidade antropocêntrica com dimensão social de vocação para a integral realização da pessoa humana.

Esta concretização do direito como possibilidade deontica da realização humana passa por penas, disciplinares incluídas, que os visados e a comunidade entendam como justas, adequadas e proporcionais ao facto e ao agente, e que respeitem as exigências de prevenção especial e geral.

Ora, a situação de um arguido em processo disciplinar que foi condenado numa pena de suspensão de 200 dias e que acaba por estar suspenso sem trabalhar por um período de 380 dias (soma da suspensão preventiva com a pena disciplinar) torna o direito uma realidade insuscetível de compreensão no seu núcleo – critérios de justiça – e torna-se objeto de recusa por parte da comunidade e do próprio arguido que entende a sua situação como desproporcionada e injusta, sentindo-se não um sujeito de direito, mas um alvo da sua perseguição.

A inadmissibilidade do desconto do tempo de suspensão preventiva no tempo de cumprimento da pena de suspensão, unifica as duas realidades e altera a própria natureza da suspensão preventiva que, afinal, é assumida como tempo de cumprimento de pena disciplinar de suspensão que acresce ao tempo efetivamente decretado pela entidade decisora.

<sup>18</sup> GOUVEIA, Jorge Bacelar, afirma mesmo que “a característica essencial do Direito da atualidade – de qualquer Direito e não apenas do Direito Português – é a da consideração da pessoa humana como fundamento da actividade do Estado, do poder público em geral e das normas e princípios que em cada momento são definidas. Quer isto dizer que a proteção da pessoa humana se assume como critério último de juridicidade, em torno da mesma se ponderando todos os padrões de justiça que devam ser aceites”, *in* Vida Humana Pré-natal, Aborto e Constituição – Perspetivas de Direito Constitucional e de Direito Regional, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa – 2009, p.13.

É, pois, nosso entendimento que no cômputo do tempo da pena de suspensão aplicada aos elementos policiais da Polícia de Segurança Pública se deverá descontar todo o tempo que os mesmos cumpriram de medida cautelar de suspensão.

### 3) Em conclusão:

1. Sem prejuízo de se distinguir do direito penal, o direito disciplinar tem uma matriz punitiva e o seu fundamento centra-se no regular funcionamento das organizações públicas e privadas, no respeito dos profissionais pelas *legis artis* e pelas regras deontológicas;
2. O direito disciplinar público tende a enfatizar a tutela de interesses públicos, enquanto o direito disciplinar privado procura conferir proteção a interesses privados;
3. Independentemente do carácter público ou privado, só é admissível a aplicação de penas disciplinares quando o agente do facto disciplinarmente ilícito tiver agido com culpa;
4. No que concerne aos elementos policiais em serviço na Polícia de Segurança Pública, verifica-se infração disciplinar quando o autor viola os deveres gerais ou especiais legalmente previstos;
5. Quando o processo disciplinar revelar a existência de perigos para a sua normal tramitação ou para o regular funcionamento do serviço no qual o arguido exerce a sua profissão, poderão ser decretadas medidas cautelares;
6. No caso do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, estão legalmente previstas três medidas cautelares: o desarmamento, a apreensão de documento ou objeto e a suspensão preventiva;
7. Nos termos do art.80.º do Código Penal todo o tempo de prisão preventiva, detenção ou de permanência na habitação que o arguido tenha sofrido é descontado no tempo de prisão que o mesmo venha a cumprir;
8. Subjacente ao instituto do desconto está uma ideia de justiça material que representa a pessoa humana como sujeito e não como coisa, razão pela qual não deve ser instrumentalizada;
9. Logo, as necessidades comunitárias e processuais não devem incidir sobre a pessoa do arguido, mas antes ser suportadas pela comunidade que, por via das mesmas, vê satisfeitas as suas pretensões;
10. O Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública é omissivo em relação à admissibilidade de se efetuar o desconto do tempo que o arguido sofreu em cumprimento de suspensão preventiva no tempo que o mesmo sujeito irá cumprir de pena de suspensão;

11. O princípio da legalidade penal substantiva, no que concerne às penas e às medidas de segurança, traduz a ideia que não podem ser aplicadas penas e medidas de segurança que não estejam expressamente previstas em lei anterior e cominadas ao facto praticado pelo agente, e encontra o seu substrato material no n.3 do art.29.º da Constituição da República Portuguesa;
12. Historicamente o princípio da legalidade encontra a sua génese no ideário liberal do século das luzes e tem como desiderato que apenas a lei fosse a fonte da criação de crimes e das respetivas penas;
13. Tal princípio assume-se como garantia da posição do agente de um ato ilícito, razão pela qual tem uma dimensão operativa que não se opõe ao benefício do arguido e deve operar em *in bonam partem*;
14. Considerando que o desconto do tempo que o arguido sofreu em suspensão preventiva deve ser descontado no cumprimento da execução da pena disciplinar de suspensão lhe é benéfica, o princípio da legalidade não o impede;
15. Aceitando a diferente natureza das medidas cautelares e das penas disciplinares, nada vemos que seja impeditivo de se operar o desconto acima enunciado;
16. Também no direito penal não se confundem a natureza das reações criminais e das medidas de coação e tal não impede a realização do desconto previsto no art.80.º do Código Penal;
17. O n.7 do art.48.º do Regulamento de Disciplina da Guarda Nacional Republicana determina que o tempo de suspensão preventiva do exercício de funções é descontado no cumprimento das penas disciplinares de suspensão e de suspensão agravada;
18. Nesta esteira, o Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, sem embargo de ser omissa qualquer referência legal, tem sido interpretado com o mesmo sentido regulador;
19. No actual segmento disciplinar da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, nada vemos que permita uma mudança hermenêutica, mesmo porque o texto de ambos os diplomas, no que se refere à suspensão preventiva é igual na sua essência reguladora;
20. O princípio da igualdade parece impor que os elementos policiais da Polícia de Segurança Pública beneficiem de igual tratamento a todos os demais funcionários públicos, mesmo porque a situação que mais se lhes assemelha, os militares da Guarda Nacional Republicana, são tratados de igual forma;
21. Posição contrária importaria um tratamento diferenciado sem que se veja fundamento bastante para tal, o que corresponderia a um tratamento arbitrário e irrazoável;

22. O fundamento do instituto do desconto é tributário de uma conceção de justiça material que se estriba no primado da dignidade e da não coisificação da pessoa humana;
23. Se em determinado momento se sacrificaram os direitos do arguido (ao trabalho e ao efetivo exercício de funções) com a finalidade da comunidade satisfazer as suas exigências, o que ocorreu em período no qual o mesmo se presumia inocente, parece justo que tal seja levado em conta no momento da execução da sanção;
24. Os modernos estados de direito democrático suportam o seu Direito no dogma da eminente dignidade da pessoa humana, pelo que reconhecem o Direito como realidade antropocêntrica com dimensão social de vocação para a integral realização da pessoa humana;
25. Tal só se concretiza na previsão de penas disciplinares que os visados e a comunidade entendam como justas, adequadas e proporcionais ao facto e ao agente, e que respeitem as exigências de prevenção especial e geral;
26. A situação de um arguido em processo disciplinar que foi condenado numa pena de suspensão de 200 dias e acaba por estar suspenso sem trabalhar por um período de 380 dias (soma da suspensão preventiva com a pena disciplinar) torna o direito uma realidade insuscetível de compreensão e torna-se objeto de recusa por parte da comunidade e do próprio arguido que entende a sua situação como desproporcionada e injusta, sentindo-se não um sujeito de direito, mas um alvo da sua perseguição;
27. A inadmissibilidade do desconto do tempo de suspensão preventiva no tempo de cumprimento da pena de suspensão unifica as duas realidades e altera a própria natureza da suspensão preventiva que, afinal, é assumida como tempo de cumprimento de pena disciplinar de suspensão que acresce ao tempo efetivamente decretado pela entidade decisora.
28. É, pois, nosso entendimento que na liquidação do tempo da pena de suspensão aplicada aos elementos policiais da Polícia de Segurança Pública se deverá descontar todo o tempo que os mesmos cumpriram de medida cautelar de suspensão.

Lisboa, 20 de janeiro de 2016

**Parecer**

**Sumário:**

1. O pessoal com funções policiais da PSP quando utiliza capacete de proteção e uniforme sem todos os elementos de identificação que resultam do artigo 10.º do Regulamento de Uniformes do Pessoal com funções policiais da PSP aprovado pela Portaria n.º 294/2016, de 22.11, não é reconhecido, designadamente, pelas suas características faciais por qualquer cidadão ou por qualquer imagem;
2. Esta situação pode, no caso de ser cometida qualquer infração (disciplinar ou criminal) por elementos policiais utilizando uniformes com as características referidas, levar à impunidade do infrator;
3. Para obviar a esta situação e tornar mais transparente a ação policial, reforçando na comunidade a confiança na ação desenvolvida pela PSP, impõe-se que os elementos policiais com um tipo de uniforme que impeça ou dificulte a sua identificação estejam numerados individualmente de forma visível;
4. Daí, a necessidade de recomendar à PSP que esses elementos policiais sejam numerados individualmente de forma visível ou que usem colete numerado nas mesmas condições, admitindo-se o recurso a outras formas de identificação que permitam alcançar o mesmo efeito, ou seja, a identificação segura de todo e qualquer elemento policial.

**TEXTO INTEGRAL:**

**1- Desenvolvimento:**

Conforme decorre da Constituição da República Portuguesa “A vida humana é inviolável”; A integridade moral e física das pessoas é inviolável” (artigos 24.º e 25.º). Por outro lado “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé” (artigo 266.º n.º 2) e “Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas

ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica” (artigo 271.º n.º 1).

A lei ordinária estabelece várias normas de concretização dos valores estabelecidos na Lei Fundamental. Estes valores abarcam as regras resultantes de vários instrumentos internacionais (artigo 8.º da CRP), onde avulta: a Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>1</sup>; Convenção Europeia dos Direitos do Homem<sup>2</sup>; Carta dos Direitos Fundamentais da UE<sup>3</sup>; Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei<sup>4</sup>. É assim que, nomeadamente, e para o que agora nos interessa, se estabelece na Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008, de 29/08) que “A atividade de segurança interna pauta-se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia. As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário e obedecendo a exigências de adequação e proporcionalidade” (artigos 1 e 2). Por sua vez, no artigo 34.º do mesmo normativo, sob a epígrafe “Meios coercivos”, consagra-se que: “1. Os agentes das forças e dos serviços de segurança só podem utilizar meios coercivos nos seguintes casos: a) Para repelir uma agressão atual e ilícita de interesses juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros; b) Para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados os outros meios para o conseguir”.

Também no Código Deontológico do Serviço Policial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002 de 7/02) se volta a impor o respeito pelos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade no uso da força pelos membros das forças de segurança e que, em especial “Os membros das forças de segurança evitam recorrer ao uso da força, salvo nos casos expressamente previstos na lei, quando este se revele legítimo, estritamente necessário, adequado e proporcional ao objetivo visado” (artigo 8.º n.º 2) “Em especial, têm o dever de, em qualquer circunstância, não infligir, instigar ou tolerar atos cruéis, desumanos ou degradantes” (artigo 3.º n.º 2). Decorre assim deste Código, entre o mais, que os elementos das forças de segurança devem cultivar e promover os valores do humanismo, justiça, integridade, honra, dignidade, imparcialidade, isenção, probidade e solidariedade (n.º 2 do artigo 2.º), devem respeitar e proteger a dignidade humana, o direito à vida, à liberdade, à segurança e demais direitos fundamentais de toda a pessoa (n.º 1 do artigo 3.º), tendo, em especial, no uso dos poderes de autoridade de que estão investidos, a incumbência de se absterem da prática de atos de abuso de autoridade, não condizente com um desempenho responsável e profissional da missão policial (n.º 2 do artigo 5.º), abstendo-se da prática de qualquer ato que possa pôr em causa a liberdade da sua

<sup>1</sup> Aprovada pela Assembleia Geral, através da resolução 217 A (III), de 10 de Dezembro de 1948.

<sup>2</sup> Adotada em Roma, a 4 de Novembro de 1950, no âmbito do Conselho ad Europa.

<sup>3</sup> JOCE C-364/1, de 18/12/2000.

<sup>4</sup> Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 34/169, de 17 de dezembro de 1979.

ação, a independência do seu juízo e a credibilidade da instituição a que pertencem (n.º 3 do artigo 5.º), no seguimento da imposição de que os membros das forças de segurança devem cumprir as suas funções com integridade e dignidade, evitando qualquer comportamento passível de comprometer o prestígio, a eficácia e o espírito de missão de serviço público da função policial (n.º 1 do artigo 6.º), comportando-se de maneira a preservar a confiança, a consideração e o prestígio inerentes à função policial, tratando com cortesia e correção todos os cidadãos (n.º 2 do artigo 7.º).

No que concerne especificamente à PSP, rege ainda o estatuto profissional do pessoal com funções policiais da Polícia de Segurança Pública<sup>5</sup>. Consagra-se desde logo no artigo 4.º n.ºs 2 e 3 deste normativo que: “A condição policial caracteriza -se: a) Pela subordinação ao interesse público; b) Pela defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei; (...) 3. Os polícias assumem o compromisso público de respeitar a Constituição e as demais leis da República e obrigam-se a cumprir os regulamentos e as determinações a que devam respeito, nos termos da lei”. Estabelece-se ainda neste Estatuto, como deveres especiais “Agir com a determinação exigível, mas sem recorrer à força mais do que o estritamente necessário para cumprir uma tarefa legalmente exigida ou autorizada” (artigo 13.º alínea f). Mais concretizadora da atuação policial rege ainda a Norma de Execução Permanente (NEP) n.º OPSEG/DEPOP/01/05, de 1 de junho de 2004, que pormenoriza as imposições resultantes das disposições legais anteriormente referidas, decorrendo desde logo do seu Preâmbulo, que a mesma nasceu da “necessidade de, nesta matéria, dotar a instituição de um conjunto unitário de regras e instruções concretas, clara e sistematicamente definidas (...) sobre os Limites ao Uso de Meios Coercivos”. Concretiza-se ainda que “Entende-se por uso de meios coercivos o recurso à simples força física ou à utilização de materiais, equipamentos, armas e/ou técnicas, tendentes a anular qualquer ameaça atual (iminente ou em execução) e ilícita ou quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para atingir um objetivo legalmente previsto” (alínea a) 2., Cap. I). “O nível adequado e razoável de emprego dos meios coercivos deve ser sempre avaliado segundo regras de prudência, moderação e bom senso e depende das condições específicas que caracterizam determinada situação” (Cap. I, 4.). O uso do bastão com impacto é apenas “adequado a indivíduos que ofereçam resistência ativa, com manifesta intenção de agressão ou que concretizem agressões, com ou sem recurso a objetos ou armas que não de fogo” (alínea a) 5.2.3, Cap. I), devendo, no entanto e sempre, o seu uso ser destinado a “anular qualquer ameaça atual (iminente ou em execução) e ilícita ou quando tal se afigure estritamente necessário”. Veja-se ainda que em termos de “escalada de força”, o uso do bastão é configurado como logo anterior ao uso de munições menos letais<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Aprovado pelo DL n.º 243/2015, de 19/10.

<sup>6</sup> “A escalada nos níveis de força, com recurso a armas e meios de baixa potencialidade letal, corresponde à seguinte ordem: 1) Técnicas de “mãos vazias” de restrição ou impacto; 2) Algemas metálicas ou outros dispositivos de alge-

Teremos ainda que atender ao Regulamento de Disciplina da PSP (RDPSP – Aprovado pela Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro) que, entre o mais, estabelece que “O pessoal ao serviço da PSP deve atuar de forma rigorosamente apartidária, constituir exemplo de respeito pela legalidade democrática e pautar a sua conduta, no desempenho das suas funções, por critérios de imparcialidade, isenção e objetividade” (artigo 5.º n.º 2), “Não abusar nunca dos seus poderes funcionais, nem exceder os limites do estritamente necessário, no exercício de tais poderes, quando se mostre indispensável o uso de meios de coerção ou de quaisquer outros suscetíveis de restringirem os direitos do cidadão (artigo 13.º n.º 2 alínea a)).

Os princípios fundamentais a observar no uso dos meios coercitivos pelas forças de ordem pública são então: Necessidade - a sua utilização é apenas admitida na medida do estritamente necessário, tendo em conta as circunstâncias, para a prevenção de um crime; Proporcionalidade/Adequação - a sua utilização deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objetivo legítimo a alcançar; proibindo o emprego da força em desproporção com o legítimo objetivo a atingir; Subsidiariedade/Indispensabilidade - pelo qual apenas se admite a utilização do exercício da força quando os outros meios colocados à disposição dos agentes se mostram ineficazes ou não permitam alcançar o resultado desejado.

Noutra vertente, estabelece-se no artigo 4.º n.º 1 do RDPSP que: “Considera-se infração disciplinar o ato, ainda que meramente culposo, praticado por funcionário ou agente da PSP com violação de algum dos deveres, gerais ou especiais, decorrentes da função que exerce” (artigo 4.º n.º 1). “Esta disposição regulamentar é corolário do consagrado no n.º 1 do artigo 271.º da Constituição da República Portuguesa “Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica”.

Estabelecidas que estão os princípios e as normas legais e regulamentares aplicáveis, vejamos agora a sua aplicação ao caso em apreciação nos autos.

Decorre da factualidade provada que, elementos da PSP, dirigiram-se em passo de corrida em direção a um cidadão, tendo alguns desses elementos se aproximado daquele, que no momento se encontrava parado e aparentando estar descontraído e, em ato contínuo, um deles desferiu uma primeira bastonada no referido cidadão. Este começou a correr tendo sido perseguido pelo mesmo elemento policial que ainda lhe desferiu pelo menos mais uma bastonada e um pontapé, que provocou a queda daquele ao chão. Não se vislumbram quaisquer razões para a

---

magem; 3) Gases neutralizantes (gases CS ou OC); 4) Armas ou dispositivos eléctricos imobilizantes ou atordoantes; 5) Bastão policial; 6) Munições menos letais” - Alínea d) do n.º 1 do Cap. II da citada NEP.

atuação daqueles elementos policiais daquela forma, constituindo assim tal atuação uma agressão gratuita e injustificada, além de ilegal. Esta atuação violou todas as normas legais referidas supra, entre elas, o estabelecido na Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008, de 29/08), o Código Deontológico do Serviço Policial (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002 de 7/02), o Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da Polícia de Segurança Pública (aprovado pelo DL n.º 243/2015, de 19/10), o RDPSP (aprovado pela Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro) e ainda a Norma de Execução Permanente (NEP) n.º OPSEG/DEPOP/01/05, de 1 de Junho de 2004. Violada foi ainda a “Ordem de Operações n.º 53/DPB/2015-16” emitida para o evento onde ocorreu a situação em apreciação.

Além da questão disciplinar aqui em apreço, os factos referidos são suscetíveis ainda de integrar a prática do crime de ofensas à integridade física qualificada previsto e punido pelos artigos 143.º n.º 1 e 145.º n.ºs 1 alínea a) e 2 do Código Penal, por referência aos artigos 132.º n.º 2 alíneas e) e m) e 386.º n.º 1 alínea a) do mesmo diploma legal.

Assim, ao ter agredido injustificadamente aquele cidadão, o elemento da PSP que o fez violou os deveres constantes nos: artigo 6.º; artigo 7.º n.º 1 e n.º 2 alíneas b), c), f) e i); 9.º n.º 1 e 2 alínea e); 10.º n.º 1 e 2 alínea a); 13.º n.º 1 e 2 alínea a); 16.º n.º 1 e 2 alíneas f) e m), todos do Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública, aprovado pela Lei n.º 7/90 de 20 de fevereiro.

## 2 - Conclusões:

Da matéria de facto que foi possível apurar não ficaram dúvidas da existência da prática de facto passível de responsabilidade disciplinar para o seu agente. Não se logrou, no entanto, identificar quem foi o agente do facto infrator. Esta situação deveu-se à circunstância de nenhum dos elementos policiais que se apurou estarem no local ter identificado o referido agente ou reconhecido ter participado na ação. Deveu-se ainda ao facto das pessoas identificadas que assistiram à ação não serem capazes também de identificar qualquer elemento policial envolvido, incluindo o alvo das bastonadas que, após várias diligências nesse sentido efetuadas na Instrução, foi possível identificar. Determinante para que não se lograsse identificar os referidos elementos policiais foi ainda o facto de todos usarem capacete de proteção, impedindo assim a sua identificação “à vista” na gravação junta aos autos.

A situação resultante da falta de identificação do agente da prática dos factos, com a não assunção por qualquer elemento policial dessa responsabilidade, é suscetível de gerar alguma perplexidade e impediu que se pudesse apreciar, entre o mais, quaisquer eventuais razões justificativas para a prática do ato (bastonadas). Os efeitos de tal circunstância não são certamente favoráveis ao reforço “na comunidade a confiança na ação desenvolvida pela corporação” (artigo 7.º n.º 1 do RDPSP). Neste entendimento, não se poderá deixar de propor uma Recomendação que possa no futuro obviar a situações similares e que assim se contribua de forma a não

existir suscetibilidade de afetar o muito prestígio já granjeado pela corporação Polícia de Segurança Pública.

### **3- Recomendação:**

Conforme já se referiu supra, o facto de determinados elementos da PSP não terem assumido as suas responsabilidades na atuação injustificada, não só deixa o estigma da suspeição sobre todos os colegas, especialmente os que intervieram na operação onde se desenrolaram os factos, como deixa em posição desconfortável a respetiva hierarquia, que certamente prima pela assunção pelos seus homens de atitudes que não ponham em causa os restantes nem a Instituição, mas sim que reforcem o seu brio. A situação é suscetível de contribuir ainda para o desprestígio da instituição PSP, que tem um papel reconhecidamente muito importante e insubstituível na nossa sociedade, merecendo de todos, enaltecimento e respeito. Assim, não podemos deixar de recomendar a adoção de medidas que possam impedir ou dificultar que situações como a do caso vertente se possam repetir.

Nesse conspecto, e à semelhança do que acontece em várias forças policiais europeias (veja-se o caso da França, tendo sido visível nas várias transmissões televisivas dos acontecimentos relacionados com as últimas eleições presidenciais e transmitidas pelos canais portugueses, que todos os elementos policiais envolvidos no controle das manifestações e que envergavam capacete de proteção, vestiam um colete com numeração individual de grande dimensão), não poderá deixar de propor-se que, em situações semelhantes nas quais os elementos policiais usem equipamento que impeça ou dificulte a sua identificação, nomeadamente, capacetes de proteção, os mesmos sejam numerados individualmente de forma visível ou seja usado colete numerado nas mesmas condições, admitindo-se o recurso a outras formas de identificação que possuam o mesmo efeito prático.

Lisboa, 11 de maio de 2017

**Parecer n.º38/2017**

**Sumário:**

- 1. Recurso a arma de fogo em ação policial como medida extrema de coação;**
- 2. A permissão do recurso a arma de fogo quando o princípio da proporcionalidade, visto na sua tríplice dimensão (adequação, necessidade e proporcionalidade *strictu sensu*) esteja assegurado;**
- 3. O recurso a arma de fogo em situação objetiva de legítima defesa. Suas condicionantes quando em ação policial.**

**Texto:**

Legislação nacional que regula diretamente o uso de arma de fogo em ação policial:

- O Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro (DL 457/99) e
- O Código Deontológico do Serviço Policial - aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro.

Regulamentação interna que regula diretamente o uso de arma de fogo em ação policial:

- Norma de Execução Permanente n.º OPSEG/DEPOP/01/05, de 01 de Junho de 2004, “Limites ao Uso de Meios Coercivos”.

\*

O Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de Novembro (DL 457/99) começa, no seu preâmbulo, por deixar claro que “tem subjacente a preocupação de explicitar e desenvolver condicionantes ao uso de armas de fogo (pelos elementos das forças de segurança) inerentes aos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente previstas e enfatizar especialmente a necessidade de salvaguardar a vida humana até ao extremo possível, através da concretização de exigências acrescidas e mais restritivas, de recurso a arma de fogo contra pessoas.”

O n.º 3 do seu artigo 1.º dá-nos conta que se encontram “abrangidas todas as entidades e agentes policiais definidos pelo Código de Processo Penal (CPP) como órgãos e autoridades de polícia criminal, desde que autorizados a utilizar arma de fogo de acordo com o respetivo estatuto legal.” e, nos termos do seu n.º 1, que apenas se aplica “às situações de recurso a arma de fogo em

ação policial”, isto é, “a que for desenvolvida pelas entidades e agentes (...) no exercício das funções que “legalmente lhes estiverem cometidas”, como prescreve o seu n.º 2.

Mais determina, este diploma, que apenas é permitido o recurso a arma de fogo em caso de absoluta necessidade, como medida extrema, quando outros meios menos perigosos se mostrem ineficazes, e desde que proporcionado às circunstâncias, numa clara imposição, da sua subordinação aos princípios da necessidade e da proporcionalidade (que constituem a epígrafe do artigo 2.º) e, ainda, ao princípio da subsidiariedade.

Impõe também (artigo 2.º, n.º 2) que, ainda que se encontrem verificadas as condições de recurso a armas de fogo, o agente deve, mesmo assim, esforçar-se por reduzir ao mínimo as lesões e danos e respeitar e preservar a vida humana.

Desta forma, o recurso a armas de fogo pelas forças policiais, visto constituir uma medida extrema de coação, como vimos, só deve verificar-se em situações extremas.

Resulta esta conclusão evidente pelo estabelecido, desde logo, no n.º 1 do artigo 2.º, mas, também, pela elencação das situações em que é possível o respetivo recurso, estabelecidas no artigo 3.º.

O n.º1 estabelece as situações em que o seu recurso é permitido **contra coisas** (numa interpretação/classificação com recurso ao referido no n.º 2):

a) Para repelir agressão atual e ilícita dirigida contra o próprio agente da autoridade ou contra terceiros;

b) Para efetuar a captura ou impedir a fuga de pessoa suspeita de haver cometido crime punível com pena de prisão superior a três anos ou que faça uso ou disponha de armas de fogo, armas brancas ou engenhos ou substâncias explosivas, radioativas ou próprias para a fabricação de gases tóxicos ou asfixiantes;

c) Para efetuar a prisão de pessoa evadida ou objeto de mandado de detenção ou para impedir a fuga de pessoa regularmente presa ou detida;

d) Para libertar reféns ou pessoas raptadas ou sequestradas;

e) Para sustar ou impedir grave atentado contra instalações do Estado ou de utilidade pública ou social ou contra aeronave, navio, comboio, veículo de transporte coletivo de passageiros ou veículo de transporte de bens perigosos;

f) Para vencer a resistência violenta à execução de um serviço no exercício das suas funções e manter a autoridade depois de ter feito aos resistentes intimação inequívoca de obediência e após esgotados todos os outros meios possíveis para o conseguir;

g) Para abate de animais que façam perigar pessoas ou bens ou que, gravemente feridos, não possam com êxito ser imediatamente assistidos;

h) Como meio de alarme ou pedido de socorro, numa situação de emergência, quando outros meios não possam ser utilizados com a mesma finalidade;

i) Quando a manutenção da ordem pública assim o exija ou os superiores do agente, com a mesma finalidade, assim o determinem.

Já o recurso a armas de fogo **contra pessoas** – estabelecido no n.º 2 - é, naturalmente, ainda mais exigente e restritivo, diríamos mesmo que a sua admissibilidade é excecional se considerarmos que fixa taxativamente as condições suscetíveis de o legitimar. De realçar que, e para além das circunstâncias em que possibilita o recurso a armas de fogo contra pessoas nas alíneas a), b) e c), estabelece, ainda, o n.º 2 uma condição prévia/cumulativa: verificar se “a respetiva finalidade não possa ser alcançada através de recurso a arma de fogo, nos termos do n.º 1 do presente artigo”, isto é, o agente deve, ainda que se verifique uma das circunstâncias descritas do n.º 2, verificar/analisar primeiro se pode alcançar o fim pretendido apenas com um disparo contra coisas.

É necessário, pois, que, cumulativamente, se verifique este requisito e uma das seguintes circunstâncias:

- a) “Para repelir agressão atual ilícita dirigida contra o agente ou terceiros, se houver perigo iminente de morte ou ofensa grave à integridade física”;
- b) “Para prevenir a prática de crime particularmente grave que ameace vidas humanas”;
- c) “Para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade ou impedir a sua fuga”.

\*

Já o Código Deontológico do Serviço Policial - aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2002, de 28 de Fevereiro -, aplicável aos agentes da Polícia de Segurança Pública por força do seu artigo 1.º.

O seu artigo 8.º, sob a epígrafe “Adequação, necessidade e proporcionalidade do uso da força”, vinca no seu n.º 3 a natureza extrema que reveste a medida de recurso a arma de fogo, estabelecendo que:

“(…) só devem recorrer ao uso de armas de fogo, como medida extrema, quando tal se afigure absolutamente necessário, adequado, exista comprovadamente perigo para as suas vidas ou de terceiros e nos demais casos taxativamente previstos na lei.”

Sendo de ter em consideração, igualmente, o n.º 1 do seu artigo 7.º (Correção na atuação) quando determina que:

“Os membros das forças de segurança devem agir com determinação, prudência, tolerância, serenidade, bom senso e autodomínio na resolução das situações decorrentes da sua atuação profissional.”

\*

Importa, finalmente, referir que o uso de arma de fogo em ação policial também se encontra, como já tivemos oportunidade de verificar, regulado internamente na PSP através da Norma de Execução Permanente (NEP) n.º OPSG/DEPOP/01/05.

Na referida NEP o recurso a armas de fogo encontra-se desenvolvido no Capítulo 3 – Meios Coercivos de Elevada Potencialidade Letal – remetendo, diretamente, para o referido DL 457/99, nomeadamente no que se refere aos princípios enformadores da sua utilização e às situações em que é admitido.

O n.º 4 deste mesmo capítulo trata dos diferentes tipos de “recurso a arma de fogo”, considerando existir:

- 1) Recurso passivo – “o simples empunhamento com o objetivo de persuadir ou dissuadir um suspeito relativamente a um determinado comportamento sem que seja efetuado qualquer disparo”;
- 2) Recurso efetivo – “a execução de disparo contra animais ou como meio de alarme, nas circunstâncias previstas, respetivamente, nas alíneas g) e h) do n.º 1 do artigo 3.º ou como meio de advertência ou intimidação, em conformidade com o preceituado no n.º 2, do artigo 4.º do DL n.º 457/99, de 5 de Novembro” – verificando-se aqui alguma confusão conceptual entre o disparo de advertência e o disparo de intimidação, este ultimo regulado, especificamente, pelo n.º 3 do artigo 3.º, e não pelo n.º 2 do artigo 4.º, que regula, unicamente, o disparo de advertência;
- 3) Recurso efetivo contra pessoas – “a execução de disparo com o objetivo de atingir um ou mais suspeitos, nas situações previstas no n.º 2 do artigo 3.º do mesmo diploma”, acrescentando que, nestas situações, “deve privilegiar-se a utilização menos letal, tentando garantir a produção de lesões mínimas no suspeito ou agressor”, no seguimento do que é imposto nesta mesma NEP mas, também, no n.º 2 do artigo 2.º do DL 457/99.

--X --

Sobre esta problemática não podemos deixar de recorrer à opinião de Maria José Leitão Nogueira<sup>12</sup>, relativamente ao quadro normativo vigente, que se mantém, e aos valores fundamentais nele refletidos - exigência inalienável do Estado de Direito -, com a promoção da segurança, enquanto vertente concreta da vivência dos cidadãos.

<sup>1</sup> Juiz Desembargadora, Subinspetora-Geral da IGAI de 2002 a 2005.

<sup>2</sup> “O uso de armas de fogo pelos agentes policiais – Alguns aspetos”, in “Uso de Armas de Fogo Pelos Agentes Policiais - Intervenções”, Seminário Internacional, Queluz – Portugal, Novembro de 2003 Inspeção-Geral da Administração Interna, fls. 97 e seguintes.

Vejam as suas reflexões que, pela sua importância, não podemos deixar de transcrever, no que concerne aos disparos dirigidos a coisas (viaturas) que vêm a atingir pessoas<sup>3</sup>.

*“O último grupo de casos respeita ao uso de arma de fogo em situação de desobediência por parte do condutor à ordem de paragem, o que já aconteceu no âmbito de puras ações de fiscalização de trânsito, através de disparos efectuados na direcção do veículo em fuga, os quais visando, embora, os pneus vem a atingir o condutor ou um passageiro.*

*Nesta matriz incluem-se, ainda, as situações de perseguição auto de suspeitos da prática de crime, no decurso da qual, com vista a fazer deter a marcha do veículo em fuga, foram realizados disparos numa primeira fase para o ar e posteriormente dirigidos ao veículo, em alguns casos com o desfecho acima enunciado.*

*Não cuidando da situação de disparo de arma de fogo na sequência de desobediência, numa pura ação de fiscalização de trânsito, na medida em que a temos por desprovida de suporte legal, detenhamo-nos nos casos em que o mesmo ocorre para atingir um dos objectivos enunciados nas várias alíneas do n.º 1, do art. 3º, designadamente para impedir a fuga de um suspeito, verificados os demais pressupostos.*

*Nos trabalhos preparatórios do DL n.º 457/99, a título de exemplo de uso de arma de fogo contra coisas, surge o disparo contra os rodados de um camião e não já contra os pneus de um automóvel, o que não será por acaso.*

*Com efeito, o grau de perigosidade inerente a cada uma das situações não é por razões óbvias, comparável.*

*O elevado grau de risco para a vida e integridade física que os disparos dirigidos a viaturas em fuga encerra, constituirá certamente a justificação da formação ministrada às forças de segurança relativamente aos procedimentos a adoptar na abordagem das viaturas em movimento, no sentido de não ser usada arma de fogo para forçar a imobilização da viatura perseguida, salvo se do interior desta houver reacção com recurso a tais armas “ou se, não havendo cessado o flagrante delito, se torne imperioso evitar danos maiores” caso em que será admissível como último recurso, de preferência com munições adequadas.*

*E, se o risco da ofensa dos direitos fundamentais à vida e à integridade física é grande quando o disparo é efectuado por um agente apeado, maior será quando o mesmo ocorre no âmbito de uma perseguição auto, situação em que factores aleatórios, aumentam exponencialmente.*

*Do que se acaba de referir, alicerçado na experiência que a análise dos casos concretos nos tem fornecido, exclui-se, em princípio, a possibilidade do disparo dirigido aos pneus de uma viatura em fuga, admitindo-o em situações excepcionalíssimas, designadamente quando ocorra perigo de vida ou de grave ofensa à integridade física, perigos estes a aferir com base nas circunstâncias do caso. Se assim não acontecer corre-se o risco de censurar ou aplaudir situações idênticas, consoante o resultado, quando a eventual infracção se situa, desde logo, no recurso indevido à arma de fogo.”*

\*

Não enquadrando diretamente a situação que ora analisamos – existência de flagrante delito com suspeitos na viatura roubada e tentativa de atropelamento, não consumada porque o agente se “esquivou” -, e apontando, à partida, para a proibição de disparos contra viaturas ligeiras nas situações descritas, referindo ser de rejeitar os disparos efetuados apenas para impedir a fuga/proceder à detenção dos suspeitos, não poderemos deixar de sublinhar que, se fica excluída, por princípio, a possibilidade de disparos dirigidos aos pneus de uma viatura em fuga, também

<sup>3</sup> “D) – Disparos dirigidos a coisas que vêm a atingir pessoas” – fls. 110/111.

refere que os mesmos devem de ser admitidos “*em situações excepcionalíssimas*”, nomeadamente quando ocorra perigo de vida ou de grave ofensa à integridade física, perigos estes a aferir com base nas circunstâncias do caso.

\*

E, na situação concreta, entendemos que a concretização da fuga colocaria em perigo – e colocou – as pessoas que, naquele momento, se encontravam a trabalhar no local onde se desenrolaram os factos.

Vejamos o que o Auto de Notícia refere:

“Ao chegar à avenida da Ponte (...) tendo em conta que estariam a decorrer trabalhos de manutenção no tabuleiro da Ponte 25 de Abril (...)”, e

no parágrafo posterior à menção a estes dois disparos do agente (...):

“Tendo em conta que se encontravam a decorrer obras na ponte, cerca de uns metros mais à frente (relativamente ao local onde foram efetuados os disparos) encontravam-se trabalhadores e maquinaria pesada (grua) para a realização dos referidos trabalho (...)”

\*

Entendemos, com estes fundamentos, e sublinhando sempre que o fazemos apenas levando em consideração os elementos de que dispomos, ser de justificar, neste caso concreto, os dois disparos efetuados pelo agente (...) com a finalidade de interromper a fuga da viatura conduzida pelos suspeitos e proceder à sua detenção.

Neste caso, os dois disparos respeitam os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade exigidos pelo artigo 2.º do Decreto-Lei 457/99, e encontrariam justificação ao abrigo do artigo 3.º, n.1, alíneas a) e b).

\*



Apesar desta possibilidade, propendemos, no entanto, face aos elementos disponíveis, e face à factualidade descrita, para a primeira abordagem que expusemos, isto é, o agente(...), encontrando-se objetivamente em situação de legítima defesa, própria – art. 3.º n.º 2, al. a) -, que conhecia, decidiu não disparar diretamente sobre o condutor, optando por disparar sobre o pneu da viatura apenas para imobilizar a viatura, respeitando claramente o estipulado pelo artigo 2.º, n.º 2.

Situação em que os dois disparos seriam efetuados em situação de legítima defesa própria, encontrando-se justificados nos termos do artigo 3.º, n.2, al. a) e respeitariam os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da subsidiariedade exigidos pelo artigo 2.º, todos do Decreto-Lei 457/99.

--X--

Desta forma, e em conclusão:

- Entendemos que os dois disparos efetuados pelo Agente (...), nas circunstâncias descritas, e de acordo com os elementos disponíveis, se encontram justificados, e
- Entendemos que os nove disparos (sete + dois) disparos efetuados pelo Agente (...), nas circunstâncias descritas, e de acordo com os elementos disponíveis, se encontram justificados.

Lisboa, 11 de Setembro de 2017





**Parecer**

**Sumário:**

- 1. Da identificação de pessoas suspeitas da prática de crimes (artigo 250.º, do Código de Processo Penal);<sup>1</sup>**
- 2. Da identificação e detenção de menores, com idade compreendida entre 12 e 16 anos, suspeitos da prática de crimes (artigo 250.º, do Código de Processo Penal e artigo 50.º, da Lei Tutelar Educativa).**

A identificação de pessoas suspeitas de cometimento de crimes é uma das medidas enquadradas na fase preliminar dos procedimentos processuais criminais atribuídas aos órgãos de polícia criminal. A base legal geral em que assenta a regulação de tais procedimentos encontra-se estabelecida no artigo 250.º, do Código de Processo Penal (CPP).

Decorre deste artigo que as forças policiais podem proceder à identificação de pessoas encontradas em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, desde que sobre essas pessoas recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes, da pendência de processo de extradição ou de expulsão, de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção.

O primeiro requisito do artigo 250.º, do CPP é assim de cariz objetivo sendo que o segundo é de pendor manifestamente subjetivo. As fundadas suspeitas terão, assim, que incidir em razões de facto observadas ou conhecidas do agente identificador e não apenas estribadas no local onde o identificando se encontra, ainda que esse local seja identificado como um local sensível.

Para que uma pessoa possa ser conduzida ao posto policial para efeitos de identificação, sempre o mais próximo do local onde a mesma se encontra, exige-se ainda o esgotamento de várias possibilidades estabelecidas n.ºs 3, 4 e 5, do mesmo artigo, consagrando-se assim o princípio da necessidade (n.º 6).

Assim, a condução ao posto policial só se fará:

---

<sup>1</sup> Este Parecer deu origem à publicação de uma Recomendação (n.º 3), publicada na página da IGAI.

- se não for possível identificar a pessoa através da apresentação de bilhete de identidade, cartão de cidadão ou passaporte, ou no caso de cidadão não nacional, ainda através de título de residência ou documento que substitua o passaporte, ou, na impossibilidade de apresentação de qualquer desses documentos, mediante a apresentação de documento original ou cópia autenticada, onde conste o seu nome completo a assinatura e a fotografia;

- se o identificando não dispuser de nenhum dos documentos referidos, a identificação poderá ser efetuada mediante comunicação com alguém que possa apresentar qualquer um dos referidos documentos, da deslocação a local onde se encontrem tais documentos, devidamente acompanhado pelo órgão de polícia criminal ou, por reconhecimento da sua identidade por pessoa que possa ser identificada pela exibição de um dos documentos mencionados e que garanta a veracidade dos dados pessoais do identificando.

O não cumprimento dos requisitos legais para a realização da identificação, quer no local onde o mesmo se encontrar, quer com a sua condução ao posto policial, poderá ainda assim permitir ao identificando o exercício do direito legítimo de resistência, plasmado no artigo 21.º, da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>2</sup>.

As diligências de identificação de pessoas encontram-se igualmente previstas na Lei de Segurança Interna (LSI), aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho que expressamente configura identificação de pessoas como “medidas de polícia” “artigo 28.º, n.º 1, alínea a)”.

Compulsado este Diploma resulta que, com exceção da medida de polícia consistente na remoção de objetos, veículos ou outros obstáculos colocados em locais públicos sem autorização que impeçam ou condicionem a passagem para garantir a liberdade de circulação em condições de segurança, as medidas de polícia só são aplicáveis nos termos e condições previstos na CRP e na lei, sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir segurança e a proteção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública (artigos 28.º, n.º 2 e 30.º).

No caso de verificação da situação prevista no n.º 6, do artigo 250.º, do CPP, em caso algum a permanência do identificando no posto policial poderá ultrapassar as seis horas, cabendo à entidade policial desenvolver todas as ações possíveis para tentar identificar o suspeito, devendo sempre reduzir a Auto todas as diligências realizadas. Deverá ser sempre tido em conta que a condução ao posto policial para efeitos de identificação não é uma detenção mas apenas uma breve restrição da liberdade do suspeito, assente na ponderação entre as liberdades das

<sup>2</sup> Veja-se a este propósito o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 20/04/2017: Para se proceder à identificação de uma pessoa não basta que o local público em que a mesma se encontra seja, um “local sensível”. (...) *A detenção de uma pessoa para identificação fora do contexto do artigo 250º do Código de Processo Penal, confere à mesma o direito de resistência, consagrado no artigo 21º da Constituição da República Portuguesa*”.

pessoas e interesses da justiça, situação que o Tribunal Constitucional já apelidou de “retenção no posto policial até seis horas”<sup>3</sup>, desde que todas as cautelas legais sejam observadas.

Deve ser enfatizado que o período de seis horas de retenção do identificando no posto policial não é um tempo-padrão mas, apenas, um tempo limite absoluto. O tempo-padrão a observar nessa diligência é sim “o tempo estritamente necessário à identificação”, e sempre com respeito pelos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade (princípio da proibição do excesso). É isso que decorre desde logo da alínea g) do n.º 3, do artigo 27.º e do n.º 2, do artigo 272.º da Lei Fundamental e se encontra estabelecido na lei ordinária, quer no artigo 250.º, do CPP, quer no artigo 30.º, da LSI.

Recorde-se ainda que, em âmbito de fiscalização preventiva da constitucionalidade, o Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 1.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1 do Decreto 161/VI da Assembleia da República, por violação do disposto no artigo 27.º, n.ºs. 1, 2 e 3, da CRP, enquanto autorizavam que uma pessoa insuspeita da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes pudessem ser sujeita a identificação policial, com base na invocação de razões de segurança interna, através de procedimento suscetível de o vir a privar da liberdade por um período até seis horas<sup>4</sup>.

\*

3. Da identificação e detenção de menores, com idade compreendida entre 12 e 16 anos, suspeitos da prática de crimes (artigo 250.º, do CPP e artigo 50.º, da Lei Tutelar Educativa (LTE)):

Os princípios, as normas e os requisitos aplicáveis à identificação de suspeitos da prática de crimes aplicam-se igualmente no caso de o suspeito ser menor de idade<sup>5</sup>, devendo, no entanto, observar-se o que está especialmente regulado para estes casos com preterição das regras penais gerais, incluindo as relativas à identificação e de detenção, às quais haverá que prestar um cuidado acrescido quando estão em causa menores. Trata-se aqui da consideração da regra geral da especialidade das normas, onde a norma especial será a que possui todos os elementos típicos da norma geral mas ainda mais alguns, denominados especializantes, e que podem assumir quer natureza objetiva quer subjetiva.

No caso da identificação de suspeito da prática de crime menor de idade devem, assim, conjugar-se ambos os institutos legais. No que especificamente concerne a este tema, rege quanto aos menores, o disposto no artigo 50.º, da LTE, aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro.

<sup>3</sup> Acórdão n.º 7/87, de 9 de janeiro de 1987: Diário da República, I Série, n.º 33, de 9 de Fevereiro de 1987.

<sup>4</sup> Acórdão n.º 479/94, de 7 de julho de 1994: Diário da República, I série, n.º 195, de 24 de agosto de 1994.

<sup>5</sup> Cf. artigo 50.º (corpo) da LTE.

Menor, para efeitos da LTE, é a pessoa com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos conforme se estabelece desde logo no artigo 1.º, desta Lei.

Quaisquer intervenções ou medidas sobre menor que ainda não tenha completado os 12 anos reger-se-á pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, e suas atualizações, sendo que qualquer medida que implique alguma restrição de liberdade desses menores só poderá ser tomada nas circunstâncias expressamente admitidas por este normativo e sempre na prossecução do interesse e proteção do mesmo. A intervenção das entidades policiais restringe-se aqui à colaboração com as Comissões de Proteção de Menores e entidades judiciais, à comunicação das situações de menores em perigo que tenham conhecimento e a praticar atos de urgência de afastamento de perigo atual ou iminente para a vida ou de grave comprometimento da integridade física ou psíquica da criança ou jovem, verificadas as restantes condicionantes legais (artigos 13.º, 64.º e 91.º da LPCJP).

Como nos encontramos perante pessoas mais vulneráveis e num estágio de desenvolvimento social particular haverá que se ter especiais cautelas com o tratamento de qualquer situação em que as mesmas estejam envolvidas, particularmente em caso de desvios comportamentais que configurem a prática de crime. É assim, que qualquer das medidas legais previstas aplicáveis a menores agentes da prática de crimes tem sempre como escopo a educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade (artigo 2.º, n.º 1, da LTE).

A interpretação e integração das normas respeitantes a menores de idade deve ser, sempre, efetuada à luz dos preceitos constitucionais, decorrendo desde logo da alínea e), do n.º 3, do artigo 27.º, da CRP que a permissão de restrição da liberdade de menores apenas terá lugar, como medida de proteção, assistência ou educação.

Qualquer medida, incluindo de privação de liberdade ainda que ocasional, exercida sobre menor deverá sempre harmonizar-se e conformar-se ainda com o estabelecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>6</sup>, e na Convenção dos Direitos da Criança<sup>7</sup> (artigo 8.º, da CRP).

No que respeita à identificação de menores (entre 12 e 16 anos), o tempo limite máximo que o mesmo poderá permanecer no posto policial é de apenas três horas “artigo 50.º, alínea b) da LTE”. No entanto, dever-se-á ter em atenção que caso o menor não possa ser identificado por meio de documento, aqui entendido nos termos e formas estabelecidas no CPP, o órgão de polícia criminal deverá de imediato e previamente à ponderação de condução ao posto policial, pro-

<sup>6</sup> “Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal: (...) Se se tratar da detenção legal de um menor, feita com o propósito de o educar sob vigilância, ou da sua detenção legal com o fim de o fazer comparecer perante a autoridade competente” “artigo 5.º n.º 1 alínea d)”.

<sup>7</sup> b) “Os Estados Partes garantem que: (...) Nenhuma criança será privada de liberdade de forma ilegal ou arbitrária: a captura, detenção ou prisão de uma criança devem ser conformes à lei, serão utilizadas unicamente como medida de último recurso e terão a duração mais breve possível” “artigo 37.º alínea b)”.

curar comunicar com os pais do menor, representante legal ou pessoa que tenha a guarda de facto do mesmo “alínea a), do artigo 50.º, da LTE”.

No caso de ser efetuada a detenção, a mesma deverá sempre observar as especialidades estabelecidas nos artigos 51.º a 53.º, da LTE. Recorde-se, que para efeitos de mera identificação não se está perante uma “detenção” mas sim e apenas ante uma “retenção” temporária.

Só pode ser efetuada detenção de um menor pela prática de facto qualificado como crime se este for punível com pena de prisão. No entanto, e no caso de flagrante delito, essa detenção só se poderá manter se o referido facto configurar<sup>8</sup>:

- crime contra as pessoas, a que corresponda pena máxima abstratamente aplicável, de prisão igual ou superior a três anos; ou, por último,
- crime a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, igual ou superior a cinco anos, ou
- dois ou mais factos qualificados como crimes a que corresponda pena máxima, abstratamente aplicável, superior a três anos, cujo procedimento não dependa de queixa ou de acusação particular.

No caso da prática de facto ou factos por menor que possam ser qualificados como crime mas que não se enquadrem nas circunstâncias descritas, procede-se apenas à identificação do mesmo, aplicando-se, neste caso, o estabelecido no artigo 50.º, da LTE.

Em caso da não existência de flagrante delito a detenção só é possível nos termos e condições determinadas no n.º 3, do artigo 51.º, da LTE, ou seja, quando a comparência do menor não puder ser assegurada pelos pais, representante legal ou pessoa que tenha a sua guarda e mediante mandado do juiz, a requerimento do Ministério Público durante o inquérito e, depois, mesmo oficiosamente.

Seja em que situação for, qualquer privação de liberdade do menor quer meramente retentiva quer detentiva, deverá ser no mais curto prazo e pelo meio mais rápido, comunicada aos pais, representante legal ou pessoa que tiver a guarda de facto do menor<sup>9</sup>.

Em todo o processo tutelar, incluindo no caso de identificação ou detenção de menores, deverá ter-se igualmente em conta a condição especial e particular da sua maturidade física, intelectual e psicológica, sendo que a deslocação e o transporte dos mesmos deverão assegurar tais particularidades, evitando-se “tanto quanto possível, a aparência de intervenção da justiça”, conforme decorre do artigo 48.º, da LTE.

Lisboa, 28 de setembro de 2017

<sup>8</sup> Artigo 52.º da LTE.

<sup>9</sup> É o que resulta claramente da conjugação da alínea a), do artigo 50.º e n.º 2 do artigo 53.º, da LTE.



**Parecer**

**Sumário:**

- 1. Os agentes das forças de segurança e do SEF apenas procedam à aplicação das medidas de polícia revistas e/ou buscas quando os respetivos fundamentos de facto que as autorizam sejam evidentes, tendo sempre presente que tais medidas nunca podem ser entendidas como modo de afirmar a autoridade, mas sim como meio de fazer face a circunstâncias que sugerem, objetivamente, a prática de um ilícito.**
- 2. As revistas e buscas no âmbito das operações especiais de prevenção criminal quanto ao regime legal das armas e munições seguem os procedimentos restritivos da Lei n.º 5/2006, de 23.02, na redação introduzida pela Lei n.º 50/2013, de 24.07, sendo que o princípio da proporcionalidade deve estar sempre presente.**

**Texto integral**

**I - Introdução:**

Os presentes Parecer e proposta de Recomendações vêm na sequência do despacho da Sra. Inspetora-geral da Administração Interna, datado de 11 de outubro de 2017 que, sob proposta do Sr. Subinspetor-Geral, determinou a análise, elaboração de parecer e recomendações a dirigir às forças de segurança e ao SEF, sobre a realização de revistas preventivas a cidadãos, incluindo os que sejam menores de idade.

**II - Quadro Legal aplicável.**

Conforme decorre da Constituição da República Portuguesa “A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal (...) à reserva da intimidade da vida privada e familiar” (artigo 26.º n.º 1) “São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada (...)” (artigo 32.º n.º 8).

A lei ordinária estabelece várias normas de concretização dos valores estabelecidos na Lei Fundamental, compatibilizando-as com os restantes valores sociais. É assim que se estabelece no artigo 174.º do Código de Processo Penal (das revistas e buscas) que: “1. Quando hou-

ver indícios de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova, é ordenada revista. 2. Quando houver indícios de que os objetos referidos no número anterior, ou o arguido ou outra pessoa que deva ser detida, se encontram em lugar reservado ou não livremente acessível ao público, é ordenada busca. 3. As revistas e as buscas são autorizadas ou ordenadas por despacho pela autoridade judiciária competente, devendo esta, sempre que possível, presidir à diligência”.

As revistas e buscas podem ser efetuadas sem a prévia determinação ou autorização da autoridade judiciária, nos casos de: Terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, quando haja fundados indícios da prática iminente de crime que ponha em grave risco a vida ou a integridade de qualquer pessoa; Em que os visados consentam, desde que o consentimento prestado fique, por qualquer forma, documentado; ou, aquando de detenção em flagrante por crime a que corresponda pena de prisão (alíneas a), b) e c) do mesmo artigo 174.º). Trata-se aqui de um regime de exceção relativamente à regra geral da prévia determinação ou autorização pela autoridade judiciária. No entanto, nos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada, quando haja fundados indícios da prática iminente de crime que ponha em grave risco a vida ou a integridade de qualquer pessoa, a realização da busca ou revista deverá imediatamente ser comunicada ao juiz de instrução para apreciação e validação, sob pena de nulidade (n.º 6). As formalidades a que deve obedecer a diligência de revista encontram-se no artigo 175.º, onde avulta a exigência da mesma ter que respeitar a dignidade pessoal e, na medida do possível, o pudor do visado.

Existe ainda outro regime de exceção relativamente à regra geral da prévia autorização pela autoridade judiciária no que a revistas e buscas concerne que decorre do artigo 251.º do Código de Processo Penal, aplicável: À revista de suspeitos em caso de fuga iminente ou de detenção e a buscas no lugar em que se encontrarem, salvo tratando-se de busca domiciliária sempre que tiverem fundada razão para crer que neles se ocultam objetos relacionados com o crime, suscetíveis de servirem a prova e que de outra forma poderiam perder-se; À revista de pessoas que tenham de participar ou pretendam assistir a qualquer ato processual ou que, na qualidade de suspeitos, devam ser conduzidos a posto policial, sempre que houver razões para crer que ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência [alíneas a) e b) do n.º 1]. Também nestes casos é aplicável o n.º 6 do artigo 174.º, ou seja, a revista ou busca deverá ser imediatamente comunicada ao juiz de instrução para apreciação e validação, sob pena de nulidade de tais diligências.

A questão da necessidade de validação das revistas ou buscas pelo juiz de instrução (JIC) na fase de inquérito não é absolutamente pacífica quer na doutrina quer na jurisprudência. Com efeito, normalmente com o argumento de tal validação não constar do elenco dos que competem exclusivamente ao JIC (artigos 268.º e 269.º do Código de Processo Penal) e que o Ministério Público tem competência para autorizar as mesmas, alguns entendem que a referida

validação pode ser efetuada apenas pelo Ministério Público<sup>1</sup>. Esta posição, no entanto, não tem quanto a nós suporte expresso na nossa lei, ao invés da obrigatoriedade da validação judicial que encontra previsão legal expressa. Com efeito, decorre expressamente do n.º 2 do artigo 251.º do Código de Processo Penal que “É correspondentemente aplicável o disposto no n.º 6 do artigo 174.º” e, estipula esta norma que: “Nos casos referidos na alínea a) do número anterior, a realização da diligência é, sob pena de nulidade, imediatamente comunicada ao juiz de instrução e por este apreciada em ordem à sua validação”. A lei é assim expressa e literal ao exigir a validação, quer no caso da alínea a) do n.º 5 do artigo 174.º do Código de Processo Penal quer nos casos previstos no artigo 251.º. Ora, na interpretação da lei, não pode ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso (artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil). Por outro lado, uma coisa é a autorização, que pode ser dada pelo Ministério Público na fase de inquérito, outra bem diferente é a validação judicial, sem a qual a revista e qualquer prova obtida através da mesma será nula. Esta intervenção situa-se claramente no âmbito do dever do juiz de instrução de garantir o cumprimento da lei no que concerne às garantias dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

A competência do juiz de instrução é logo definida de forma alargada no artigo 17.º do Código de Processo Penal “(...) exercer todas as funções jurisdicionais até à remessa do processo para julgamento (...)”. Veja-se, que existem muitas outras intervenções do JIC ao longo do inquérito que não constam dos artigos 268.º e 269.º do Código de Processo Penal, que não limitam a atuação do JIC, mas apenas elencam determinadas competências exclusivas daquele mais comuns de verificação na fase de inquérito. Assim é, por exemplo, quanto à decisão de sujeição do processo, durante a fase de inquérito, a segredo de justiça (n.ºs 2 e 3 do artigo 86.º do CPP), aplicação de multas por pedidos de aceleração infundado na fase de inquérito (artigo 110.º), a modificação ou revogação de apreensões (artigo 178.º, n.º 6), apreciar e decidir *habeas corpus* por detenção ilegal (artigos 220.º e 221.º), entre muitos outros. A acrescer a tudo isto, é o próprio artigo 268.º, n.º 1, alínea f), que refere expressamente que cabe ainda na competência no juiz de instruções praticar quaisquer outros atos que a lei expressamente lhe reservar, ou seja, admitindo claramente que existem outros atos exclusivos do JIC que aí não estão expressamente elencados.

Do que se expôs, outra coisa não poderemos entender que não que na fase de inquérito quer as revistas e buscas efetuadas ao abrigo da alínea a) do n.º 5 do artigo 174.º do Código de Processo Penal, quer em todos os casos referidos nas alíneas a) e b) do artigo 251.º a validação

<sup>1</sup> Neste sentido, v. g.: Marques Ferreira – *Meios de Prova*, in o Novo Código de Processo Penal, CEJ/Almedina, 1997 p. 267.

pelo juiz de instrução é sempre obrigatória sob pena de nulidade das mesmas diligências<sup>2</sup>. “Para além destes pressupostos, exige a lei ainda um outro, de natureza formal, que é o de que a busca realizada nestas circunstâncias seja imediatamente comunicada ao juiz de instrução e por este apreciada com vista à sua validação (n.º 5 do art.º 174.º, aplicável por força do n.º 2 do art.º 251.º). Ao usar a expressão “imediatamente” pretende o legislador significar que a busca tem que ser levada ao conhecimento do juiz no mais curto espaço de tempo, sendo tal falta de comunicação imediata da busca ao juiz cominada pela lei com a sua nulidade, o que já não acontece com a respetiva falta de apreciação ou validação pelo juiz”<sup>3</sup>. “Com a expressão imediatamente do art.º 174.º, n.º 6, o legislador pretende significar que a busca tem que ser levada ao conhecimento do juiz no mais curto espaço de tempo. A falta de comunicação imediata da busca ao juiz é cominada pela lei com a sua nulidade”<sup>4</sup>.

A questão das revistas e buscas é ainda alvo de consagração na Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto - LSI), sendo aí consideradas como medidas especiais de polícia, conforme decorre da alínea a) do seu artigo 29.º. Tais medidas, no entanto “(...) só são aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a proteção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública” (artigo 30.º, que consagra o princípio da necessidade). É o princípio da necessidade e proporcionalidade que impõe, como pressuposto da identificação de pessoas, que sobre a pessoa a identificar recaiam “fundadas suspeitas da prática de crimes” ou, na expressão utilizada na Lei de Segurança Interna, “haja indícios fundados de preparação de atividade criminosa” (artigo 30º), já que, com tal identificação, é restringido o direito à liberdade de circulação e locomoção, bem como à privacidade e identidade<sup>5</sup>.

Existem ainda alguns regimes legais específicos relativos às revistas em casos particulares, como é o caso de revistas efetuadas no âmbito do combate ao tráfico de drogas, do consumo de produtos estupefacientes, do controle de armas proibidas ou da violência no desporto. A lei prevê e regula ainda a possibilidade de revistas a efetuar no âmbito da segurança privada. Mais especiais ainda, podem apontar-se os regimes aplicáveis aos Estabelecimentos Prisionais ou aos Centros Educativos.

Quanto ao tráfico de drogas rege o DL n.º 15/93, de 22 de janeiro (alvo de várias alterações, sendo a última a introduzida pela Lei n.º 7/2017, de 02 de março). A redação atual deste regime legal quanto às revistas e buscas considera equiparadas as situações aí tipificadas de tráfico de drogas aos casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada men-

<sup>2</sup> Assim também o refere Fernando Gonçalves/Manuel Alves – *Os Tribunais as Polícias e o Cidadão, O processo Penal Prático*. Almedina 2ª Ed., p.200): “Em todos estes casos (artigos 174.º, n.º 4 e 251), a realização da revista é, sob pena de nulidade, imediatamente comunicada ao juiz de instrução para este apreciar em ordem à sua validação”

<sup>3</sup> Ac. da RG de 10/01/2005, proc. 2189/04-1, em www.dgsi.pt.

<sup>4</sup> Ac. da RC de 1/04/2009. Proc. 30/08.4PEVIS.C1, em www.dgsi.pt.

<sup>5</sup> Ac. da RL de 20/04/2017, proc. 395/15.1PGAMD.L1-9, em www.dgsi.pt.

cionados no Código de Processo Penal (n.º 1 do artigo 51.º), sendo a legislação subsidiária aplicável o Código de Processo Penal e legislação complementar (n.º 2). Estabelece mais concretamente o artigo 53.º, n.º 1, que quando houver indícios de que alguém oculta ou transporta no seu corpo estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, é ordenada revista, que, na falta de consentimento do visado, depende de prévia autorização da autoridade judiciária competente mas sem prejuízo do que se refere no mencionado n.º 1 do artigo 51.º.

A situação relativamente ao mero consumo de estupefacientes é regulada pela Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro (com a redação que lhe foi dada pelo DL n.º 114/2011, de 30 de novembro). Quanto a este regime, haverá que ter em especial atenção que não estamos perante a prática de qualquer crime mas sim no âmbito de ilícito de mera ordenação social. É assim, que, embora se trate aqui de regulamentação especialíssima quando confrontada com o regime do tráfico de drogas, a legislação subsidiária aplicável é o “regime geral das contraordenações”, conforme decorre desde logo do seu artigo 26.º. Estabelece-se, no entanto, a possibilidade “eventual” da revista pessoal dos consumidores nos seguintes termos: “As autoridades policiais procederão à identificação do consumidor e, eventualmente, à sua revista e à apreensão das plantas, substâncias ou preparações referidas no artigo 1.º encontradas na posse do consumidor, que são perdidas a favor do Estado, elaborando auto da ocorrência, o qual será remetido à comissão territorialmente competente” (artigo 4.º n.º 1). A permissão da revista pessoal nestes casos é uma exceção ao Regime do Ilícito de Mera Ordenação Social (DL n.º 433/82, de 27 de Outubro, cuja última atualização foi introduzida pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro), que só admite este tipo de medida com o consentimento do visado (artigo 42.º n.º 2), mas não poderão deixar de estar sujeitos aos mesmos requisitos e garantias estabelecidas no Código de Processo Penal.

A Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro (redação da Lei n.º 50/2013, de 24 de julho), veio regular, entre o mais, as revistas e buscas quanto estão em causa infrações relacionadas com armas proibidas. Prevê-se neste diploma um poder-dever cometido às forças de segurança de planeamento e execução de operações especiais de prevenção criminal com a finalidade de controlar, detetar, localizar, prevenir a introdução, assegurar a remoção ou verificar a regularidade da situação de armas, seus componentes ou munições ou substâncias ou produtos mencionados no mesmo normativo ou outras infrações relacionadas e ainda quando existam suspeitas de que aqueles crimes sejam praticados para praticar outros ou os encobrir (artigo 109.º n.º 1). Estas operações, no entanto, só podem ser levadas a cabo em “áreas geográficas delimitadas”, cujos requisitos se encontram estabelecidos nas alíneas a) e b) do n.º 2, devendo ser previamente comunicadas ao Ministério Público, através do procurador-geral distrital com competência territorial na área geográfica visada (artigo 110.º, n.ºs 1 e 2). É no âmbito destas operações, que respeitem os requisitos enunciados, que se estabelece a possibilidade de serem efetuadas revistas “de pessoas, de viaturas ou de equipamentos” (n.º 3), mas sempre em função da efetiva “necessida-

de” em concreto de realização de tais diligências. De salientar, que estas operações só podem ter lugar em: pontos de acesso a locais onde seja crime a detenção de armas [alínea a) do n.º 2]; e, Gares de transportes coletivos rodoviários, ferroviários ou fluviais, bem como no interior desses transportes, e ainda em portos, aeroportos, vias públicas ou outros locais públicos, e respetivos acessos. No entanto, nestes últimos casos, além dessas diligências terem que ser efetuadas em zonas geográficas delimitadas e em operações planeadas, deverão ainda tratar-se de locais frequentados por pessoas que em razão de ações de vigilância, patrulhamento ou informação policial seja de admitir que se dediquem à prática das infrações reguladas pelo mesmo diploma [alínea b)]. Se apenas se verificar risco de resistência ou de desobediência à autoridade pública ou ainda a necessidade de condução ao posto policial, exige-se a existência de indícios da prática de crime previsto na mesma lei.

Fora do âmbito das operações especiais de prevenção criminal quanto ao regime legal das armas e munições, rege de pleno o estabelecido no Código de Processo Penal, quanto à realização de revistas e buscas.

A Lei de Combate à Violência, ao Racismo, à Xenofobia e à Intolerância nos Espectáculos Desportivos (Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, com a última alteração efetuada pela Lei n.º 52/2013, de 25 de julho), veio também estabelecer um regime especial no que concerne, entre o mais, às revistas pessoais. Trata-se de uma situação limitada apenas às pessoas que pretendam aceder ao recinto desportivo para assistir ao espetáculo que aí terá ou está a ter lugar, sendo uma das condições de acesso o consentimento na revista pessoal de prevenção e segurança [alínea g) do n.º 1 do artigo 22.º]. Esta revista de prevenção e segurança é mesmo obrigatória no caso dos grupos organizados de adeptos (n.º 4 do artigo 25.º), e admitida nos restantes casos. Especial é também o facto de se permitir que as revistas sejam efetuadas pelos “assistente de recinto desportivo” embora limitada à área definida para o controlo de acessos ao recinto em causa (n.º 1 – a intervenção destes “assistentes” rege-se-á ainda pelo disposto na da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, *máxime* o que se dispõe nos seus artigos 18.º, n.º 4, e 19.º). Trata-se aqui de uma das exceções legais que conferem a elementos alheios às forças de segurança públicas a possibilidade de efetuarem revistas pessoais, aqui conferido ao vigilante de segurança privada [alínea j) do artigo 2.º].

Esta intervenção de segurança privada não impede que as forças de segurança destacadas para o espetáculo desportivo possam proceder a revistas aos espetadores por forma a evitar a existência no recinto de objetos ou substâncias proibidos ou suscetíveis de possibilitar atos de violência, estando esta intervenção sujeita à sua efetiva necessidade mas já não limitada à área definida para o controlo de acessos ao recinto (n.º 4).

Igualmente de pendor muito particular são as normas que permitem as revistas em determinadas instituições em razão das suas especificidades. É assim nos Estabelecimentos Prisionais em que as revistas constituem meios comuns de segurança, de utilização regular de segu-

rança tendo em vista a manutenção da ordem e da segurança prisional, particularmente no que se refere à prevenção de vários comportamentos ou circunstâncias que possam por em causa essa ordem e segurança, conforme decorre do n.º 2 do artigo 147.º do Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais (RGEP - aprovado pelo DL n.º 51/2011, de 11 de abril, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto). Estas revistas podem referir-se quer a reclusos (artigo 16.º, n.º 5, 88.º e 89.º do Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade «CEPMPL», aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, com a última redação introduzida pela Lei n.º 94/2017, de 23 de agosto, e 152.º do referido Regulamento), quer a visitantes, sendo que estes só estarão sujeitos a estes procedimentos como condição de entrada no Estabelecimento Prisional (artigo 63.º do CEPMPL e 115.º e 123.º do Regulamento).

A lei estabeleceu ainda a possibilidade de revista pessoal em determinadas e limitadas situações e locais, a efetuar por pessoas que não exercem funções públicas, no âmbito da segurança privada. Entre essas funções estão as já referidas relativas às situações previstas na Lei n.º 39/2009, de 30 de julho, e no controlo de acesso a zonas restritas de segurança de instalações portuárias e aeroportuárias (artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio). Admite-se ainda a concessão de autorização especial, para o efeito concedida por Despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna. Estas intervenções deverão ser delimitadas no tempo e limitadas a revistas não invasivas, com recurso a raquetes de deteção de metais e de explosivos ou outros equipamentos de revista não intrusivos (n.º 2). No caso dos aeroportos deverá ainda atender-se ao Regulamento de Execução (UE) 2015/1998 da Comissão, de 5 de novembro de 2015<sup>6</sup>, que estabelece as medidas de execução das normas de base comuns sobre a segurança da aviação, normas que se deverão ter como especiais e que impõem mesmo a revista pessoal em determinados casos.

\*

1. O caso especial de revistas a menores.

Não existe um regime legal geral específico relativamente às revistas quando efetuadas a menores no âmbito da prática de ilícitos. Com efeito, no que especificamente concerne a menores que tenham praticado, ou disso sejam suspeitos, factos qualificados pela lei como crime, rege a Lei Tutelar Educativa (LTE), aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro. Menor, para efeitos da LTE é a pessoa com idade compreendida entre os 12 e os 16 anos conforme se estabelece desde logo no artigo 1.º desta Lei.

Quaisquer intervenções ou medidas sobre menor que ainda não tenha completado os 12 anos reger-se-ão pela Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (LPCJP), aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, e suas atualizações, sendo que qualquer medida que implique

<sup>6</sup> JO L 299, de 14 de novembro de 2015.

alguma restrição de liberdade desses menores só poderá ser tomada nas circunstâncias expressamente admitidas por este normativo e sempre na prossecução do interesse e proteção do mesmo.

Com exceção das revistas pessoais e outras medidas autorizadas nos Centros Educativos (artigo 170.º), a LTE não estabeleceu quaisquer medidas desta natureza, embora estabeleça procedimentos especiais aplicáveis à identificação e privação de liberdade dos menores (artigo 50.º ss.). Nos Centros Educativos, tendo em conta que nestes casos estão em causas menores, exigem-se maiores cuidados na realização das revistas dos que já são exigidos nos Estabelecimentos Prisionais. Com efeito, a permissão de realização de revistas nestes locais visa assegurar a tranquilidade, disciplina e segurança no centro educativo, nomeadamente sempre que existam fundadas suspeitas de introdução ou existência de substâncias ou objetos perigosos, proibidos por lei ou regulamento [n.º 1 do artigo 84.º do Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos (RGDCE), aprovado pelo DL n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro]. As revistas a efetuar aos educandos neste âmbito devem ser efetuadas sem a presença de pessoas de sexo diferente ou de outros educandos e conduzidas de forma a não ofender a sua dignidade pessoal [alínea b) do n.º 1 e n.º 2 do RGDCE]. É ainda permitida a revista aos educandos “por razões de segurança devidamente justificadas” após a realização de visitas aos mesmos das pessoas que para isso tenham sido autorizadas (artigo 39.º n.º 17), e à saída de locais onde existam ferramentas ou utensílios cortantes ou perigosos (artigo 79.º n.º 2). A revista é igualmente admitida a pessoas que pretendam entrar nos Centros ou à saída, “sempre que razões de segurança o imponham” (artigo 86.º, n.º 3).

No caso da identificação de menores ficaram definidas algumas especialidades (o órgão de polícia criminal procura de imediato, comunicar com os pais, representante legal ou pessoa que tenha a guarda de facto do menor e este não pode permanecer em posto policial, para efeito de identificação, por mais de três horas), remetendo-se no restante para o Código de Processo Penal. Como não resulta que o legislador pretendesse afastar qualquer tipo de revista a menores noutros casos, parece dever aplicar-se a restante legislação que autoriza e define o âmbito dessas revistas, no mesmo sentido estabelecido pelo artigo 128.º, n.º 1, da LTE que manda aplicar subsidiariamente o Código de Processo Penal<sup>7</sup>.

Deve ser enfatizado, no entanto, que em qualquer medida relativa a menores deverá ser tido sempre em conta que nos encontramos perante pessoas mais vulneráveis e num estágio de desenvolvimento social particular, pelo que haverá que adotar especiais cautelas com o tratamento de qualquer situação em que as mesmas estejam envolvidas, particularmente, em caso de desvios comportamentais que configurem a prática de crime.

<sup>7</sup> Também neste sentido: Manuel Monteiro Gudes Valente – *Revistas e Buscas*. 2ª ed., p. 33, que refere que deverá ser aplicado “o regime adequado às circunstâncias de cada caso concreto”, sendo que os cuidados a ter devem ser redobrados no caso de revistas a menores no âmbito do DL n.º 15/93, de 22 de janeiro.

É assim, que qualquer das medidas legais aplicáveis a menores, ainda que agentes da prática de crimes, devem sempre ter como escopo a educação do menor para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade (artigo 2.º, n.º 1, da LTE). Na aplicação de qualquer medida, deverá ter-se igualmente em conta a condição especial e particular da sua maturidade física, intelectual e psicológica, sendo que mesmo a deslocação e o transporte dos mesmos deverão assegurar tais particularidades, evitando-se «tanto quanto possível, a aparência de intervenção da justiça», conforme decorre do artigo 48.º da LTE. Assim, também no caso de revista a menores se devem sempre ter presente estas particularidades. Ter-se-á ainda que ter em conta que qualquer medida, incluindo de privação de liberdade ainda que ocasional, exercida sobre menor deverá sempre harmonizar-se e conformar-se ainda com o estabelecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem, na Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>8</sup>, e na Convenção dos Direitos da Criança<sup>9</sup> (artigo 8.º da CRP).

Além de respeitar as condições gerais de revista devem ser tomadas todas as cautelas acrescidas devido à condição de menoridade do revistado. Nesse desiderato, o órgão de polícia criminal deverá procurar, de imediato, comunicar com os pais, representante legal ou pessoa que tenha a guarda de facto do menor, para que este possa assistir à revista<sup>10</sup> (a não ser que tal não venha a ser possível ou que a demora possa por em perigo o menor ou terceiros). A não ser em casos excepcionais de impossibilidade e perigo iminente, a revista a menores deverá ser conduzida de forma a não ofender a sua dignidade pessoal, efetuada em local reservado e resguardado, sem a presença de terceiros estranhos à diligência e por elemento policial do mesmo sexo que o revistando, evitando-se a presença no local de qualquer pessoa de sexo diferente<sup>11</sup>.

\*\*\*



## V - Relatório do processo de averiguações da Polícia de Segurança Pública.

A reclamação apresentada pelo cidadão José Lemos deu origem à abertura de Processo de Averiguação na PSP. Findas as diligências julgadas necessárias, foi proferido relatório pelo respetivo instrutor nos termos do artigo 105.º n.º 2 do RDSP (fls. 47-49 do PA 34/2016). Neste relatório propôs-se o arquivamento do processo por se ter entendido que o comportamento dos agentes que deu origem à reclamação foi justificado e correto, tendo tal proposta sido acolhida

<sup>8</sup> “Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal: (...) Se se tratar da detenção legal de um menor, feita com o propósito de o educar sob vigilância, ou da sua detenção legal com o fim de o fazer comparecer perante a autoridade competente” «artigo 5.º n.º 1 alínea d».

<sup>9</sup> “Os Estados Partes reconhecem à criança suspeita, acusada ou que se reconheceu ter infringido a lei penal o direito a um tratamento capaz de favorecer o seu sentido de dignidade e valor, reforçar o seu respeito pelos direitos do homem e as liberdades fundamentais de terceiros e que tenha em conta a sua idade e a necessidade de facilitar a sua reintegração social e o assumir de um papel construtivo no seio da sociedade” (n.º 1 do artigo 40.º). “Os Estados Partes garantem que: (...) Nenhuma criança será privada de liberdade de forma ilegal ou arbitrária: a captura, detenção ou prisão de uma criança devem ser conformes à lei, serão utilizadas unicamente como medida de último recurso e terão a duração mais breve possível” «artigo 37.º alínea b».

<sup>10</sup> Tal como se impõe para o caso da simples identificação (artigo 50.º da LTE).

<sup>11</sup> É assim também no artigo 84.º n.º 2 do Regulamento dos Centros Educativos.

pelo decisor que determinou esse arquivamento. Entre o mais, escreveu-se em tal relatório: “Concluimos que a revista efetuada foi uma medida tipicamente preventiva, suscetível de execução, tanto pelas forças de segurança, como, nos casos legalmente previstos, por vigilantes de segurança privada, sendo que no caso concreto tratou-se de uma medida com um âmbito e finalidade diverso do das medidas cautelares tipificadas no CPP, na justa medida em que não incidem sobre suspeitos da prática de crimes, nem se destinam a assegurar meios de prova”.

Naquele relatório parece assim concluir-se: que a revista efetuada pelos elementos da PSP não se regeu, ou devia reger, pelo disposto no CPP; não se destinou a assegurar qualquer meio de prova; e, o cidadão alvo da mesma não era suspeito de qualquer crime. Ainda assim, foi entendido que o comportamento dos agentes foi justificado e correto, não se invocando, por outro lado, qualquer norma jurídica ou mesmo regulamentar que permitisse tal atuação. Refere-se, é certo, que a revista teria sido efetuada em “âmbito e finalidade diversa”, mas também não se diz que âmbito seria esse ou que finalidade seria a pretendida. Certo é que, conforme se afirma no relatório, os agentes envolvidos fizeram a revista pessoal pelo facto do referido cidadão mexer repetidamente nos bolsos do casaco “o que levantou suspeitas de que poderia estar a ocultar algo nos bolsos capaz de provocar perigo para os elementos” policiais. No entanto, ambos os elementos policiais referiram que as suspeitas derivaram do cidadão ter na bagageira do veículo uma mala e ainda dos movimentos das mãos deste colocando-as nos bolsos (fls. 47.º, do PA), sendo esta mala (ou “pequena caixa”, conforme é referido no Auto de Notícia) idêntica às caixas de transporte de arma de fogo. Por outro lado, foi elaborado auto de notícia e enviado o mesmo para o Ministério Público, o que só se compreende se existir alguma suspeita da prática de crime, uma vez que nada foi apreendido que justificasse a validação pelo Juiz de Instrução.

A realização de revistas pessoais é uma clara medida de intromissão na intimidade da vida privada podendo ainda constituir uma restrição da liberdade da pessoa visada, ainda que temporária ou breve. A vida privada compreende aqueles atos que, não sendo secretos em si mesmos, devem subtrair-se à curiosidade pública por naturais razões de resguardo e melindre, como os sentimentos e afetos familiares, os costumes da vida e as vulgares práticas quotidianas, a vergonha da pobreza e as renúncias que ela impõe e, até por vezes, o amor da simplicidade, a parecer desconforme com a grandeza dos cargos e a elevação das posições sociais; em suma tudo: sentimentos, ações e abstenções, que podem ser altamente meritórios do ponto de vista da pessoa a que se referem mas que, vistos do exterior, tendem a apoucar a ideia que delas faz o público em geral<sup>12</sup>.

A Constituição da Republica Portuguesa protege desde logo a intimidade da vida privada e familiar no seu artigo 26.º n.º 1, declarando nulas quaisquer provas obtidas através de tal intromissão. Estabelece-se ainda na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que “Nin-

<sup>12</sup> Cf. Paulo Mota Pinto - *A proteção da vida privada e a Constituição*. Boletim da FDUC, nº 76, Vol. LXXXVI, Ano 2000, p. 164.

guém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada (...) Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei” (artigo 12.º). Decorre ainda do n.º 2 do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem que só é admissível a ingerência da autoridade pública na vida privada e familiar nos casos de tal estar previsto na lei “e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros”, ou seja, mesmo que a lei ordinária admitisse revistas preventivas em local público irrestrito sem qualquer fundamento concreto, a mesma só seria legítima se respeitasse tais requisitos (artigo 8.º da CRP), sendo que a referida Convenção assume relevância normativa supranacional.

Fica assim claro que quaisquer medidas que sejam suscetíveis de interferir nessa intimidade, ainda que por agentes de autoridade ou autoridades, só podem ser tomadas se a lei expressamente as permitir, sendo ilegítimas e ilegais em qualquer outro caso. Mesmo a lei ordinária terá sempre que se balizar pelo disposto na Constituição da República Portuguesa, incluindo os princípios da proporcionalidade e necessidade e ainda pelas normas supranacionais acolhidas diretamente no nosso direito por força do artigo 8.º da mesma CRP. Ou seja, não se trata aqui de entender que, se a lei ordinária não proíbe, então é permitido, mas sim de entender que se a lei não permite expressamente, então é proibido, porque em caso contrário se violam os direitos fundamentais da pessoa. “De acordo com os princípios inscritos na Constituição em matéria de direitos fundamentais, a autorização de uma medida restritiva de direitos está necessariamente sujeita aos limites impostos pela necessidade, adequação e proporcionalidade (cfr. arts. 18.º e 34.º da CRP). E o princípio da proporcionalidade exige que a limitação dos direitos fundamentais de cada um se cinja ao indispensável para a proteção do interesse público. As dúvidas sobre a proporcionalidade de uma medida restritiva de direitos fundamentais não devem resolver-se contra o titular desse direito. É a restrição do gozo do direito que constitui a exceção, não a plenitude do seu gozo. Significa isto que é a intervenção restritiva que demanda fundamentação alicerçada em dados que permitam afirmar a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida”<sup>13</sup>.

Efetivamente, as leis restritivas de direitos fundamentais devem limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo dos preceitos constitucionais (artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da CRP). A proteção dos direitos e liberdades fundamentais é mesmo uma das “Tarefas fundamentais do Estado” (artigo 9.º da CRP). Assim, mesmo no caso da prevenção criminal, onde se encontram em causa os bens jurí-

<sup>13</sup> Ac. da RL de 28/01/2010, proc. 1/09.3PBSCR-A.L1-9, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

dicos de grande valor social e constitucional, e tendo em conta os referidos princípios da proporcionalidade e necessidade, apenas se admite a violação da intimidade da vida privada com a realização de revistas em casos especificados e delimitados, ente o mais, nos casos em que existam “indícios”<sup>14</sup> de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova (artigo 174.º, n.º 1, e 251.º do Código de Processo Penal), ressalvando-se os casos especialíssimos constantes na legislação mencionada supra, onde as necessidades de segurança e as circunstâncias particulares justificaram que o legislador tomasse algumas opções diversas, sendo que nenhuma delas se aplica ao caso de pessoas que simplesmente circulem em espaços públicos e de acesso livre. Ainda assim, mesmo essas normas terão sempre que ser integradas e interpretadas dentro do propugnado e definido pela CRP e legislação supranacional por ela acolhida.

Já no Acórdão do Tribunal Constitucional de 9 de fevereiro de 1987<sup>15</sup>, se postulava, assente nas palavras de Figueiredo Dias, que o interesse comunitário na prevenção e repressão da criminalidade deve reger-se por limites - inultrapassáveis quando aquele interesse ponha em jogo a *dignitas* humana que pertence mesmo ao mais brutal delinquente; ultrapassáveis, mas só depois de cuidadosa ponderação da situação, quando conflitue com o legítimo interesse das pessoas em não serem afetadas na esfera das suas liberdades pessoais para além do que seja absolutamente indispensável à consecução do interesse comunitário.

Afirmar-se ou defender-se, como parece resultar do relatório, que as revistas pessoais podem ser efetuadas pelas forças de segurança como medida preventivas sempre que o entenderem e sem serem sustentadas em qualquer norma legal que o permita (mas, quanto à segurança privada, já se refere que só nos casos legalmente previstos), é caminhar em sentido completamente oposto àquele que se encontra constitucionalmente consagrado no nosso Estado de Direito.

Mantém, pois, atualidade o seguinte excerto: “O que espanta é que após quase trinta anos de regime democrático, quase outros tantos de vigência da Constituição que consagrou o princípio da presunção de inocência e o regime das proibições de prova, declarando nulas todas as que ofendam a integridade física ou moral da pessoa ou constituam abusiva intromissão do seu domicílio (art. 32º, n.º 8 da CRP) ainda haja tantos com responsabilidades na administração da justiça criminal que pensem que essas garantias são excessivas porque prejudiciais à eficácia policial, dando prevalência à força sobre a inteligência”<sup>16</sup>.

\*

<sup>14</sup> “Pressuposto da revista é, desde logo, a existência de *indícios* de que alguém oculta na sua pessoa quaisquer objetos relacionados com um crime ou que possam servir de prova” (Fernando Gonçalves/Manuel Alves – *Os Tribunais as Polícias e o Cidadão, O processo Penal Prático*. Almedina 2ª Ed., pp.195/196).

<sup>15</sup> Ac. do TC n.º 7/87. Abordando questões similares e com entendimento idêntico, vg. o Ac. do TC de 8/05/2001, proc. 517/2000.

<sup>16</sup> Germano Marques da Silva. Prefácio à segunda edição do livro de Manuel Monteiro Valente, *op. cit.*, p. 8.

## VI - Atuação dos agentes da PSP que efetuaram a revista.

A situação em apreço iniciou-se com a abordagem ao veículo automóvel conduzido por (...) em ação de fiscalização de trânsito. Nessa fiscalização, entre o mais, foi-lhe pedido que mostrasse o triângulo de sinalização e colete refletor, tendo o referido cidadão aberto a bagageira do veículo para aceder a tais equipamentos. Dentro da bagageira constataram os agentes que se encontrava uma caixa (ou mala), que entendiam ser em tudo idêntica às usadas como transporte de armas de fogo. Efetivamente, resulta da descrição efetuada no Auto de Notícia elaborado pelo agente da PSP (...), no que de relevante diz respeito à situação em análise, que os agentes terão tido algum tipo de suspeita sobre se o cidadão fiscalizado era portador de arma de fogo. Aliás, é isso mesmo que é descrito no referido Auto “posse de arma proibida”, embora não tenha sido encontrada qualquer arma apesar da revista pessoal efetuada, nem tenha sido confirmado se a caixa que se encontrava na bagageira do veículo tivesse alguma coisa a ver com uma arma.

Das circunstâncias que rodearam a realização da revista ressalta à evidência que a mesma nunca poderia ter como base nenhuma das normas especiais que permitem tal medida sem prévia autorização de uma autoridade judiciária, restando a sua integração no Código de Processo Penal. Estas, podem constituir medidas preventivas ou de segurança [artigo 174.º e 251.º n.º 1, alínea a)] ou como meio de obtenção de prova [artigo 251.º n.º 1, alínea b)]<sup>17</sup>. Também não se adequa às circunstâncias do caso em apreço o constante no artigo 174.º, pois, não existindo autorização da autoridade judiciária, rege o n.º 5 e, por outro lado, não estavam em causa quaisquer suspeitas de crime de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada [alínea a)], não existiu qualquer consentimento do visado [alínea b)] e, não havia sido efetuada qualquer detenção [alínea c)]. Também resulta claro que não poderia ter aplicação a alínea b) do n.º 1 do artigo 251.º, uma vez que não estava reconhecidamente em causa a participação em ato processual nem a condução ao posto policial do cidadão revistado.

Quanto à previsão da alínea a) deste artigo, as revistas podem efetivamente ser designadas como medidas cautelares de polícia<sup>18</sup>. Desta norma se retira a estipulação que “os OPC podem proceder à revista de quem for suspeito da prática de um crime no momento da sua prática, ou de arguido/detido, sempre que suspeitem que o mesmo oculta objetos relacionados com o crime que são suscetíveis de servirem de prova e, caso a mesma não se efetuasse, poder-se-iam perder”<sup>19</sup>. Estas medidas, no entanto, só podem ser tomadas: em caso de fuga iminente do suspeito; ou, de detenção. Ora, conforme se retira da descrição da situação constante do auto de notícia, não existia o mínimo indício de que o cidadão pretendesse encetar qualquer fuga nem se previa a detenção do mesmo, aliás, nem sequer existiam indícios que o mesmo pudesse ter ra-

<sup>17</sup> Cf. Fernando Gonçalves/Manuel Alves, *op. cit.*, p. 195.

<sup>18</sup> Conforme o faz Manuel Monteiro Guedes Valente – *Revistas e Buscas*. 2ª ed., p. 21.

<sup>19</sup> *Idem*.

zões para tal. Assim, a situação em apreciação também não se enquadra nesta norma legal do Código de Processo Penal.

Resta a hipotética subsunção das circunstâncias do caso ao disposto na Lei de Segurança Interna. Ora “A identificação de pessoas, enquanto medida de polícia, prevista no artigo 28.º, n.º 1 alínea a) da Lei de Segurança Interna (Lei 53/2008 de 29 de agosto), para além de estar densificada nos seus pressupostos e condições de aplicação no artigo 250.º do Código de Processo Penal, está sujeita, como as demais, ao princípio da necessidade previsto no artigo 30.º da Lei de Segurança Interna, o qual dimana do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa”<sup>20</sup>. Já vimos defendido, que para a realização de revistas e buscas no âmbito da Lei de Segurança Interna não se exige a existência de qualquer suspeita concreta mas meramente um perigo abstrato (que não sabemos em que consiste neste caso)<sup>21</sup>. Essa interpretação não pode colher. Com efeito, não faria sentido e seria uma interpretação inconstitucional, conforme entendemos, qualquer interpretação que excluísse as revistas e buscas dos requisitos estabelecidos no artigo 30.º da LSI, até porque estas medidas são muito mais intrusivas da intimidade da vida privada do que a simples identificação de pessoas. Assim, o artigo 30.º terá aplicação a todas as medidas de polícia, quer as gerais (artigo 28.º) quer as especiais (artigo 29.º). É o próprio artigo 32.º da LSI que deixa claro que quando se fala em “medidas de polícia” se pretende abarcar tanto as medidas do artigo 28.º e as do artigo 29.º. Aliás, qualquer revista ou busca em que se confirmem as suspeitas, passará de imediato a ter natureza da medida prevista no artigo 251.º n.º 1 alínea a) do Código de Processo Penal.

É o princípio da necessidade e proporcionalidade que impõe, como pressuposto da identificação de pessoas, que sobre a pessoa a identificar recaiam “fundadas suspeitas da prática de crimes” ou, na expressão utilizada na Lei de Segurança Interna, “haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa” (artigo 30.º), já que com tal identificação é restringido o direito à liberdade de circulação e locomoção, bem como limitado o direito à privacidade e identidade do visado. Tendo em conta estes princípios, impõe-se aos agentes policiais, fora das ações específicas de prevenção criminal em matéria de controlo de armas e limitado aos pressupostos das mesmas, que a utilização da medida de polícia de identificação apenas seja materializada quando “tal se revele necessário” e desde que haja “fundada suspeita da prática de crime”<sup>22</sup>. É também estes princípios que aqui se aplicam, decorrendo logo do n.º 2, do artigo 2.º da LSI que: “As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário e obedecendo a exigências de adequação e proporcionalidade”.

Do que se disse, ressalta que a Lei de Segurança Interna, no que a revistas e buscas concerne, não consagra um regime menos exigente que o Código de Processo Penal, mas apenas

<sup>20</sup> Ac. da RL de 20/04/2017, *cit.* (aqui aplicável *mutatis mutandis*).

<sup>21</sup> Manuel Guedes Valente – Teoria Geral do Direito Policial. Almedina, 2017, p. 392.

<sup>22</sup> *Idem*.

um regime ligeiramente diferente uma vez que as medidas aí previstas são independentes da existência de qualquer processo criminal ou das medidas a este aplicáveis na prossecução das suas finalidades. Pelo contrário, até podemos concluir que o seu regime é ainda mais exigente e garantístico que o constante no Código de Processo Penal. Com efeito, basta constatar que logo no artigo 174.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, não se exigem indícios intensos ou em medida concreta, embora tal se refira na situação especial da alínea a) do n.º 5. Já no artigo 251.º do mesmo código, usa-se a expressão “se houver razões para querer”, que não podem deixar de se sustentar igualmente em indícios. Veja-se que a adoção das medidas de polícia previstas no artigo 29.º da LSI, têm que ser comunicadas ao tribunal para serem apreciadas e validadas pelo juiz de instrução, o que se exige no seu artigo 33.º.

Na Lei de Segurança Interna, além de se deixar claro que essas medidas só podem ser aplicadas nos termos constitucionais e legais, limitadas à efetiva necessidade e ao tempo estritamente necessário, exige-se ainda que existam indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública (artigo 30.º). Existe então aqui um reforço da exigência da existência de indícios relativamente a alguns casos previstos no Código de Processo Penal, pois não só deverão existir indícios, como esses indícios terão que ser fundados. Naturalmente que todos os indícios têm que ser fundados em qualquer circunstância material, mas o facto de o legislador ter aqui efetuado essa referência expressa não poderá deixar de ser entendido como a exigência ali de indícios fortes ou reforçados relativamente aos indícios exigidos no CPP. A nossa lei não define o que são indícios nem indícios fundados, mas, naturalmente, eles terão que ressaltar de elementos objetivos que possam ser apreciados pela generalidade das pessoas. Estes podem ser entendidos como, sinais, vestígios, indicações, circunstância já conhecidas que, relacionando-se com determinado facto, autoriza, por indução concluir-se a existência de outra circunstância<sup>23</sup>. “Não definindo a lei o conceito de “indícios” nesta fase inicial do processo, movimentando-se o inquérito preliminar em juízos de mera probabilidade, deve tal conceito ser interpretado num sentido próximo do atribuído pelo senso comum – uma indicação, um sinal ou vestígio de algo relacionado com um crime”<sup>24</sup>. Os indícios serão suficientes em função da situação de facto que se apresenta aos elementos policiais, exigindo uma apreciação imediatista – naturalmente imbuída de boa-fé policial mas também de uma razoável percentagem de erro em função do que se virá a apurar em fases posteriores do processo – sobre a razoabilidade das suspeitas, sobre a ocorrência e clara definição dos factos ilícitos e sobre a presença dos objetos que se pretendem investigar e apreender. A base desse raciocínio assenta, necessariamente, sobre os factos que constituem crime e foram presenciados e/ou são sabidos pelos elementos que efetuam a busca, não como eles se virão a provar posteri-

<sup>23</sup> Patrick Giuliano Taranti – *Dicionário Básico Jurídico*., em <https://books.google.pt>.

<sup>24</sup> Ac. da RC de 18/11/2009, proc. 329/09.2JALRA.C1, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

ormente em momentos ulteriores do processo, sim como eles razoavelmente se apresentam no momento em que se decide efetuar a busca<sup>25</sup>.

Ora, da situação fática em análise, conforme descrito no Auto de Notícia, decorre que as suspeitas sobre o cidadão resultaram dos seguintes factos: de se encontrar na bagageira do veículo uma pequena caixa em tudo idêntica às caixas de transporte de armas de fogo; do cidadão não responder a várias perguntas, entre elas se era possuidor de alguma arma de fogo; e de mexer repetidamente com as mãos nos bolsos do casaco, que eram grandes. Como os agentes policiais não verificaram a referida caixa (...), só podemos concluir que os mencionados indícios de que poderia ser efetivamente uma caixa (ou mala) própria de transporte de uma arma não eram suficientes para a realização de busca à mesma. É que, se a caixa era mesmo idêntica à do transporte de arma e face à recusa do cidadão em responder se era possuidor de arma de fogo, poder-se-iam admitir como verificadas as condições legais para realização de busca para verificação da caixa e, caso a mesma fosse efetivamente de transporte de arma e a mesma aí não estivesse, então também se poderiam ter como verificados os requisitos para a realização da revista pessoal nos termos da referida Lei de Segurança Interna.

Já não fará muito sentido, defender-se a existência de uma caixa suspeita de poder transportar uma arma e, ao invés de se verificar tal caixa para confirmar ou não as suspeitas, proceder-se à revista pessoal do condutor, até por que as exigências legais para a realização quer das buscas quer das revistas são neste caso as mesmas. O facto de o cidadão ter colocado as mãos nos bolsos também não pode ser determinante, até porque estávamos em janeiro e era de madrugada, pelo que é de supor que estaria algum frio. É certo que o cidadão tomou uma atitude nada colaborativa e mesmo um pouco conflituante, mas também temos que ter em conta que foi mandado parar de madrugada e sujeito a fiscalização (legítima) onde foi sujeito a uma série de questões e mesmo ao teste de alcoolemia, pelo que a apresentação de mau humor da pessoa fiscalizada é sempre expectável (embora neste caso tenha um pouco mais que simples mau humor). Assim, entendemos que a revista pessoal efetuada ao cidadão não foi baseada em indícios fundados de preparação de atividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública.

Verificou-se mesmo alguma hesitação quanto à ação a tomar, pois só assim se entende o facto de se ter assumido a existência de razões para efetuar a revista pessoal, mas não para verificação da caixa suspeita que se encontrava na bagageira do veículo.

Não podemos deixar de referir, no entanto, que a avaliação dos agentes foi efetuada em condições operacionais e perante uma situação imediata onde tiveram que decidir no momento quais os procedimentos que deveriam adotar no próprio local, avaliação essa muito mais difícil

<sup>25</sup> Cf. AC. RE de 20/01/2015, proc. 18/12.0GALLE.E1, em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

de efetuar que a avaliação posterior, já com tempo, algum distanciamento e na posse de todos os elementos necessários a uma melhor ponderação da situação.

\*\*\*

## VII – Posicionamento do Ministério Público.

Da situação descrita, (...), foi elaborado “Auto de Notícia” (...). Neste auto, refere-se que o crime em causa seria “posse de arma proibida”, efetuando-se uma descrição do ocorrido bem como das circunstâncias que terão motivado os agentes a efetuar a revista ao cidadão. Este Auto foi remetido ao Ministério Público.

O Ministério Público exarou despacho de arquivamento dos autos nos termos do artigo 277.º n.º 2 do Código de Processo Penal, “por falta de indícios suficientes” (...). Efetivamente, o facto de alguém transportar consigo uma caixa idêntica às caixas de transporte de armas de fogo não pode ser considerado um indício de que essa pessoa transportava ou possuía qualquer arma proibida. Mesmo que a referida caixa fosse das que se usam no referido transporte (o que não foi confirmado), tal facto não seria por si só ilegal, embora, conforme entendemos, pudesse motivar algumas averiguações complementares após tal hipotética confirmação. Parece assim que outra solução não existiria que não a do arquivamento.

No mesmo despacho, e previamente, o Ministério Público apreciou se, face ao acontecido e descrito no Auto de Notícia, existiria alguma suspeita fundada da prática de crime. A conclusão expressa foi: “Ora, entende-se que o descrito no auto de notícia não constitui, por si só, elemento bastante para alicerçar um juízo de suspeita fundada, para, não só constituir o denunciado arguido, como para, fora de alegado flagrante delito, determinar a realização de busca ao veículo automóvel, tendo por base a denúncia de um eventual crime de detenção de arma proibida”. O Ministério Público considerou assim, entre o mais, que não existiam suspeitas suficientes que permitissem a realização de busca ao veículo automóvel em causa. Ora, por maioria de razão, se os indícios não eram suficientes para a determinação de busca, também não o seriam para a realização de revista pessoal. Assim, não se vislumbram as razões invocadas no despacho posterior (...), para considerar que a atuação dos agentes caberia ainda “numa linha algo ténue” no disposto no artigo, até porque também aí se refere que “é igualmente seguro que se nos colocam algumas reticências quanto à atuação policial” e, conforme já acima referimos, não estava em causa a intenção de participação do cidadão em ato processual nem a sua condução deste ao posto policial [alínea b) do n.º 1], nem, por outro lado, existiam quaisquer indícios de fuga iminente nem o mesmo foi detido ou disso existiu intenção, conforme se afere do descrito no auto de notícia.

\*\*\*

### VIII – Conclusões:

- As revistas pessoais não consentidas, quer no âmbito do regime consagrado no Código de Processo Penal, quer no âmbito do regime da segurança interna, só devem ser realizadas quando existam indícios objetivos da prática de crime (nos termos que as respetivas normas consagram) tendo que ser validadas por um juiz.

- O relatório junto a fls. (...) do processo administrativo sugere a admissão de medidas preventivas, nas quais se incluem as revistas pessoais não consentidas, aparentemente à margem dos requisitos legais estabelecidos para tais diligências.

- No auto de notícia elaborado assume-se que a busca à bagageira do veículo, para apuramento do conteúdo da caixa avistada que se suspeitou corresponder a um estojo de arma, não foi realizada, porque não consentida pelo visado.

- A Lei de Segurança Interna não consagra um regime menos exigente quanto ao respeito dos direitos fundamentais no âmbito das medidas de polícia, que os restantes regimes legais que autorizam tais medidas, designadamente, o Código de Processo Penal.

- A revista realizada, a qual se fundou expressamente (cf. auto de notícia) nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º da Lei de Segurança Interna, teria sempre de ser validada por um juiz, nos termos do artigo 33.º da mesma Lei.

- Não deixando de se reconhecer as dificuldades inerentes à avaliação de uma dada situação concreta, dificuldades que são em abstrato intensificadas por um comportamento não colaborante por parte do visado, a medida de polícia a aplicar numa dada situação deve ser sempre a que encontra fundamento evidente e claro em face das circunstâncias com que os agentes policiais se deparam.

- No caso em apreço, procedeu-se a uma revista pessoal não autorizada pelo visado, quando, tendo em consideração o quadro factual apurado, seria a busca na viatura a medida de polícia adequada, para averiguação do conteúdo da caixa avistada pelos agentes policiais no interior da bagageira do veículo.

- A Lei Tutelar Educativa não consagra um regime específico para a realização de revistas a menores.

- A revista a menores rege-se pelo regime geral, o qual deverá ser interpretado à luz dos princípios informadores do direito tutelar educativo, o que origina uma intensificação do princípio da necessidade, do respeito pela integridade do visado, devendo ainda, sempre que possível, procurar-se a presença do responsável pelo menor, bem como proceder-se à comunicação célere ao tribunal.

\*\*\*

## **IX – Recomendações.**

Em face do exposto, e tendo por finalidade uma clarificação dos procedimentos tendentes à aplicação das medidas de polícia em apreço, recomenda-se que:

- Os agentes das forças de segurança e do SEF apenas procedam à aplicação das medidas de polícia revistas e/ou buscas quando os respetivos fundamentos de facto que as autorizam sejam evidentes, tendo sempre presente que tais medidas nunca podem ser entendidas como modo de afirmar a autoridade, mas sim como meio de fazer face a circunstâncias que sugerem, objetivamente, a prática de um ilícito;

- Quando os visados das diligências forem menores, as medidas de polícia sejam aplicadas com uma ponderação acrescida dos princípios da necessidade e do respeito pela integridade do visado, devendo, sempre que possível, procurar-se o envolvimento do responsável pelo menor;

- Na formação dos elementos policiais seja dada particular atenção às medidas de polícia, quando estas interferem ou limitam os direitos fundamentais dos cidadãos constitucionalmente e internacionalmente consagrados pelos tratados e convenções internacionais que vinculam o Estado Português, para que aquelas sejam sempre tomadas e interpretadas de acordo com estas.

Lisboa, 20 de novembro de 2017





## **Parecer**

### **Sumário:**

- 1- Mandados de detenção: informações, pesquisas e atualizações necessárias para a sua (não) execução;**
- 2- A necessidade de atualização pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária da Base de Dados onde é mantida o Registo Individual do Condutor (RIC).**

### **Texto integral**

#### **1.**

Na sequência de Despacho da Inspectora-geral da Administração Interna, de 18 de setembro de 2017, foi determinado a elaboração de parecer e recomendação dirigida à Autoridade de Segurança Rodoviária.

O respetivo processo Administrativo foi aberto na sequência da exposição de um cidadão, na qual aquele se insurgia contra a atuação da PSP que lhe havia apreendido a carta de condução.

Instruído o processo, foi proferido o seguinte Parecer:<sup>1</sup>

#### **2.**

##### **Atuação do agente da PSP que efetuou a apreensão:**

De acordo com o disposto no artigo 500.º n.º 1 do Código de Processo Penal, a decisão judicial que decreta a inibição de conduzir é comunicada à “Direcção-Geral de Viação” e, se o condenado na proibição de conduzir veículos motorizados não proceder de acordo com o disposto no número anterior, o tribunal ordena a apreensão da licença de condução (n.º 3). Noutra vertente, no exercício da sua função, os tribunais e demais autoridades judiciárias têm direito a ser coadjuvados por todas as outras autoridades, sendo que a colaboração solicitada prefere a qualquer outro serviço (artigo 9.º n.º 2). À Direcção-Geral de Viação sucedeu a ANSR nas áreas de prevenção e segurança rodoviária e do processamento de contraordenações (artigo 10.º do DL n.º 77/2007, de 29 de Março).

<sup>1</sup> Este Parecer deu origem à publicação de duas Recomendações (n.ºs. 4 e 5), publicadas na página da IGAI.

Decorre igualmente do Código da Estrada (CE) que “Os títulos de condução devem ser apreendidos para cumprimento da cassação do título, proibição ou inibição de conduzir” (n.º 1 do artigo 160.º).

(...)

### 3.

#### **Atuação da Polícia de Segurança Pública:**

A Base de Dados denominada “Sistema Estratégico de Informações” é a que se encontra atualmente em uso pela PSP e agrega em si várias valências incluindo o apelidado SIOP/PSP. Esta denominação foi a adotada pelo Decreto Regulamentar n.º 5/95, de 31 de janeiro, que regulamentou o “Sistema de Informações Operacionais de Polícia”, com a finalidade de organizar e manter atualizada a informação necessária ao exercício das missões da PSP, para fins policiais, nos termos da respetiva Lei Orgânica (artigo 1.º).

O referido Decreto Regulamentar estabelece, entre o mais, quais as informações que devem ser integradas pela Base de Dados SIOP/PSP, entre elas, as relativas a cadastro de condutores, pedidos de detenção e paradeiro de indivíduos (artigo 2.º n.º 3). Entre os dados a serem recolhidos encontram-se “As decisões judiciais que, por força da lei, sejam comunicadas à PSP” (artigo 3.º alínea b). Os dados recolhidos podem ainda resultar de informações da própria PSP, outras forças de segurança, ou ainda de outros serviços públicos (n.º 3 do artigo 4.º). Estabelece ainda o mesmo normativo que os dados inscritos no sistema devem, entre o mais, ser “exatos”, cabendo ao “comandante-geral da PSP”, nomeadamente, a responsabilidade sobre a exatidão dos respetivos dados (artigo 4.º n.º 1 e 13.º n.º 2).

Como não poderia deixar de ser, os dados inscritos no sistema são de acesso restrito e devem, além do mais, “ser exatos e pertinentes” (n.º 1 do artigo 4.º e artigo 5.º), cabendo igualmente ao “comandante-geral da PSP a responsabilidade de assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares e a correção de inexatidões (...)” - artigo 13.º n.º 2.

Complementarmente ao constante no referido Decreto Regulamentar, a PSP emitiu a Norma de Execução Permanente (NEP) n.º DN/ASDDN/GEP/03/01, de forma a harmonizar procedimentos e melhor gestão do sistema. Esta NEP veio definir as regras e princípios que regem a gestão e controlo operacional do SEI e regulamentar ainda algumas outras matérias relacionadas, nomeadamente, a formação dos elementos que lidam com o Sistema (fls. 59-73).

Dentro desta regulamentação, destaca-se ainda o “Código Procedimento 01/DIP/2017” do “Departamento de Informações Policiais” relativo à tramitação dos mandados de detenção. Efetivamente, trata-se de um código que estabelece os procedimentos concretos a tomar para aquele tipo de expediente. Trata-se de um bom exemplo daquilo que pode ser feito para obviar a situações como a aqui apreciada. Com efeito, as instruções aí emanadas incluem, designada-

mente, a obrigatoriedade da inscrição imediata dos mandados e a anexação ao sistema de cópia do mesmo, de, findo um ano sobre a receção do mandado, informar a entidade emissora das diligências efetuadas e motivos do não cumprimento, e ainda de confirmar junto da mesma entidade se se mantém o interesse no cumprimento.

(...)

Haverá que atender ao facto de não existir norma expressa que imponha aos tribunais a comunicação às forças de segurança das condenações que decretam inibições de condução e, como tal, quando as mesmas são extintas também essa extinção não é comunicada. Essas comunicações são apenas efetuadas à ANSR (artigo 500.º n.º 1 do Código de Processo Penal), conforme aconteceu no caso em apreço. No entanto, quando a medida de inibição não é voluntariamente cumprida pelo condenado, os tribunais solicitam normalmente a apreensão da licença de condução às forças policiais (n.º 3 do artigo 500.º) e, recebida essa comunicação pela PSP, ela é imediatamente inscrita no SEI. Já quando essa apreensão judicial deixa de interessar, e muito provavelmente pelo facto de não existir norma expressa que imponha sequer a comunicação da efetivação da própria apreensão a determinada entidade ou entidades, os tribunais também não comunicam, por vezes, às entidades a quem solicitaram a mesma apreensão, tal perda de interesse na apreensão determinada, que foi exatamente o que sucedeu no caso em apreciação.

Do que ficou dito, não podemos apontar qualquer falha à PSP do ponto de vista do cumprimento estrito da lei e regulamentação aplicável à gestão da situação. No entanto, a gestão do SEI quanto à inscrição das apreensões de licenças de condução pode e deve ser melhorada, para que a mesma corresponda sempre à realidade em cada momento em que for consultada. Deverão assim ser adotados mecanismos que permitam evitar a desatualização dos dados inscritos no sistema e dar cumprimento integral ao que se encontra estabelecido no n.º 1 do artigo 4.º do mencionado Decreto Regulamentar n.º 5/95.

#### 4.

##### **Atuação da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária:**

Conforme decorre do n.º 1 alínea a) do Código da Estrada (CE) “Do registo de infrações relativas ao exercício da condução, organizado nos termos de diploma próprio, devem constar: (...) Os crimes praticados no exercício da condução de veículos a motor e respetivas penas e medidas de segurança;”.

O diploma a que se refere o citado artigo do CE, é o DL n.º 317/94, de 24 de dezembro (Registo Individual do Condutor – RIC), já alvo de algumas alterações, sendo a última delas a introduzida pelo DL n.º 80/2016, de 28 de novembro. Do referido normativo consta, entre o mais e para o que agora nos ocupa, e quanto à Base de Dados referida, que: “Cabe, em especial, ao presidente da ANSR assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares e a correção de inexactidões (...)” (artigo 2.º n.º 1, sublinhado nosso); “os dados devem

ser exatos e pertinentes (...)” (n.º 1 do artigo 6.º); “A Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública podem aceder indiretamente à base de dados, no âmbito de ações de fiscalização do trânsito (...)” - artigo 7.º n.º 3.

Assim, é obrigação da ANSR manter o registo do condutor atualizado incluindo o relativo às penas e medidas de segurança aplicadas pelos Tribunais.

É certo que não existe norma expressa que imponha à ANSR o averbamento da extinção da medida de inibição de conduzir, mas apenas o registo dos crimes e respetivas penas. No entanto, tal obrigação decorre claramente da obrigação legal dos registos terem que ser “exatos” e da obrigação da ANSR de corrigir essas inexatidões, até porque tais registos poderão a qualquer altura ser acedidos pelas forças policiais, embora por via indireta, no âmbito da sua atividade de fiscalização de trânsito, sendo que este acesso indireto permite obter informação sobre sanções por cumprir e sobre inibições ou proibições de condução do condutor fiscalizado que estejam em vigor (n.º 6 do artigo 11.º do RIC – sublinhado nosso). Veja-se ainda o Despacho n.º 14774/2012, de 17 de outubro, do próprio Presidente da ANSR, de onde expressamente consta, relativamente à consulta do RIC pela PSP e GNR, que: “Sempre que a pesquisa for efetuada no âmbito de ações de fiscalização do trânsito e, à data da respetiva pesquisa existirem dados ativos, será apresentada ao utilizador uma lista de apreensões ativas (WsSRICActivaApre) onde constará indicado o código do auto, código do processo, tribunal, juízo, nome, entrega da carta, data limite da entrega da carta, número de dias de inibição, data de início do cumprimento e data do fim de cumprimento (WsSRICListActiveApre)”.

Assim, a simples desatualização da Base de Dados RIC poderá levar a situações nefastas como a exposta pelo cidadão (...). Veja-se, que de acordo com o disposto no artigo 500.º n.º 1 do Código de Processo Penal, só se impõe que a decisão judicial que decrete a inibição de conduzir seja comunicada unicamente à (agora) ANSR.

Ora, o que se verificou no caso em apreço, foi que a ANSR nunca registou sequer a decisão judicial de inibição de conduzir, embora disso tenha sido regular e eficazmente oficiada pelo Tribunal. Também registada não foi a extinção dessa pena, que foi igualmente oficiada à mesma entidade. Seja como for, é evidente que este averbamento só faria sentido se a primeira informação sobre a inibição tivesse sido devidamente registada. De sublinhar, que nenhuma das informações chegou a ser introduzida no sistema no período útil de cinco anos, altura em que tal registo deveria ser apagado (artigo 10.º do RIC). Ou seja, durante esses cinco anos o ofício do Tribunal não chegou (presume-se), ao responsável direto pela introdução dos dados, ou se chegou, o mesmo nunca os introduziu.

Não existe qualquer obrigação legal expressa que imponha à ANSR a comunicação das decisões judiciais sujeitas a registo e que receba nos termos do artigo 500.º do Código de Processo Penal, às entidades policiais, o que se compreende, uma vez que estes podem consultar o RIC do condutor através do apelidado “Sistema de Contraordenações de Trânsito” (SCOT). No

entanto, face às consequências graves para os cidadãos que podem vir a verificar-se no caso na situação real das apreensões pendentes não corresponder ao que se encontra inscrito no RIC, e ainda as que poderão advir apenas do facto da informação constante de ambas as Bases de Dados não terem correspondência, parece impor-se um esforço de coordenação entre as várias entidades de forma a obviar ao máximo que situações como as descritas possam repetir-se.

## 5.

### **Pedido concreto do cidadão:**

O cidadão (...) veio expor a situação relatada à IGAI, solicitando a intervenção desta “de modo a que possa ser ressarcido dos prejuízos provocados injustificadamente pela PSP”. Ora, a responsabilidade civil extracontratual do Estado encontra-se regulada pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2008, de 17 de julho. A competência para apreciar e decidir sobre as questões de responsabilidade do Estado, designadamente as de cariz extracontratual cabe exclusivamente aos Tribunais Administrativos, conforme resulta das alíneas f) e g) do artigo 4.º n.º 1 da Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, com a última alteração introduzida pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

Noutra vertente, a IGAI apenas tem as competências atribuídas pela sua lei orgânica, destacando-se, para o caso em apreço, a atribuição decorrente da alínea c) do n.º 2 do artigo 2 do DL n.º 58/2012, de 14 de março “A IGAI prossegue as seguintes atribuições: Averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, e apreciar as demais queixas, reclamações e denúncias apresentadas por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidade ou deficiência no funcionamento dos serviços;”.

Assim, a pretensão indemnizatória efetuada pelo cidadão não poderá ser apreciada e decidida pela IGAI, mas apenas no âmbito de eventual processo judicial a intentar pelo expone junto do Tribunal Administrativo, caso assim o mesmo entenda.

## 6.

### **Conclusões:**

- A apreensão da carta de condução ao cidadão (...) foi efetuada por erro, devido ao facto de ainda se encontrar inscrita como pendente na Base de Dados da PSP (Sistema Estratégico de Informação - SEI), o pedido de apreensão da sua carta de condução para cumprimento de medida judicial de inibição de conduzir, quando esse cumprimento já tinha sido efetuado e a medida declarada judicialmente extinta.

- A atuação do agente da PSP (...) que procedeu à apreensão da carta de condução foi ajustada à situação tendo procedido nos termos em que o deveria ter feito, cumprindo o seu

dever de forma adequada e ponderada, tendo tomado as medidas adequadas à situação em concreto.

- Apesar da situação do Registo Individual do Condutor (RIC), da responsabilidade da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), não ter tido influência direta na situação da apreensão em análise, constatou-se que no referido registo referente ao condutor, nunca foram averbadas no RIC, nem a medida de inibição de conduzir, nem a subsequente extinção dessa medida, apesar de ambas terem sido atempada e devidamente comunicadas pelo Tribunal à ANSR.

- A ausência de averbamento no RIC ou no SEI das medidas de inibição e de extinção das penas acessórias de inibição de condução, ou outras de idêntico cariz, podem levar a situações nefastas, nomeadamente, à apreensão indevida da carta de condução a condutores cuja medida de inibição já tenha sido extinta, até porque quer a GNR quer a PSP podem aceder àque-la Base de Dados RIC no âmbito de ações de fiscalização de trânsito através do sistema SCOT.

- A competência para apreciar e decidir pretensões indemnizatórias por ações de pessoas coletivas de direito público ou dos seus titulares, funcionários ou agentes, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual, cabe exclusivamente aos Tribunais Administrativos, estando excluída qualquer intervenção da IGAI na tramitação ou decisão de tais pretensões.

## 7.

### RECOMENDAÇÕES:

#### 1. Polícia de Segurança Pública.

- Que se efetue uma revisão a todas as inscrições no registo SEI (SIOP/PSP) que contendam averbamentos de sanções de inibição de conduzir aplicadas pelos Tribunais a condutores como pena acessória, com efetiva apreciação mais cuidada dos averbamentos cuja antiguidade possa indiciar a possível alteração da situação, sem que tal alteração tenha sido registada, inda-gando-se junto das entidades competentes a situação atualizada de tais inscrições;

- Dentro das mesmas circunstâncias, que se verifique a conformidade do registo SEI com o que se encontra inscrito no RIC, informando a ANSR em caso de desconformidade entre os mesmos;

- Sempre que a situação registada, de cariz temporário, não tenha qualquer alteração ou não receba qualquer informação da entidade que a determinou relativamente à sua manutenção em determinado período de tempo, que possa indiciar a possível falta de comunicação dessa alteração, mas em período que não exceda um ano, se proceda à confirmação junto dessa entidade se a situação se mantém nos termos inscritos no registo;

- Dentro das possibilidades técnicas do sistema, configurar o mesmo para que, decorrido tais prazos, seja despoletado um alerta automático que chame a atenção do operador para a situação em causa;

- Adoção de procedimentos que permitam o tratamento em separado e prioritário das comunicações judiciais de inibição de conduzir ou levantamento das mesmas, sem prejuízo das restantes inscrições prioritárias, tais como as que possam implicar a privação da liberdade de cidadãos, com vista ao seu registo imediato;

## **2. Autoridade Nacional Rodoviária.**

- Que se proceda a uma revisão a todos os RIC que contenham averbamentos de sanções de inibição aplicadas pelos Tribunais a condutores, com efetiva apreciação mais cuidada dos averbamentos cuja antiguidade possa indiciar a possível alteração da situação, sem que tal alteração tenha sido registada, indagando-se junto das entidades competentes a situação atualizada de tais inscrições;

- Sempre que a situação registada, de cariz temporário, não tenha qualquer alteração ou não receba qualquer informação da entidade que a determinou relativamente à sua manutenção em determinado período de tempo que possa indiciar a possível falta de comunicação dessa alteração, mas em período que não exceda um ano, se proceda à confirmação junto dessa entidade se a situação se mantém nos termos inscritos no registo;

- Dentro das possibilidades técnicas do sistema, configurar o mesmo para que, decorrido tais prazos, seja despoletado um alerta automático que chame a atenção do operador para situação em causa;

- Adoção de procedimentos que permitam o tratamento em separado e prioritário das comunicações judiciais de inibição ou levantamento das mesmas com vista ao seu registo imediato;

- Sempre que seja comunicada pelos Tribunais a aplicação ou a extinção, de qualquer pena acessória de inibição de conduzir a condutor de registo obrigatório no RIC, seja de imediato encaminhada de forma expedita a informação para a PSP e GNR, para inscrição ou confirmação da sua inscrição no SEI e SIOP, respetivamente;

- Em simultâneo com tal procedimento, se proceda ao mesmo averbamento no RIC, e à certificação na comunicação recebida pela ANSR que tal averbamento foi efetuado e em que data e, sendo informaticamente possível, que fique anexada cópia do documento que determinou a inscrição ou o seu cancelamento.

Lisboa, 13 de dezembro de 2017