

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



José Manuel Sampaio Teixeira Castro

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Identificação de cidadãos nos transportes públicos e
consequências jurídicas da impossibilidade e da recusa:**

**O caso das contraordenações no transporte ferroviário de passageiros da CP
(Comboios de Portugal)**

Orientador:

Prof. Doutora Maria João Escudeiro

Lisboa, 2023





José Manuel Sampaio Teixeira Castro

Aspirante a Oficial de Polícia

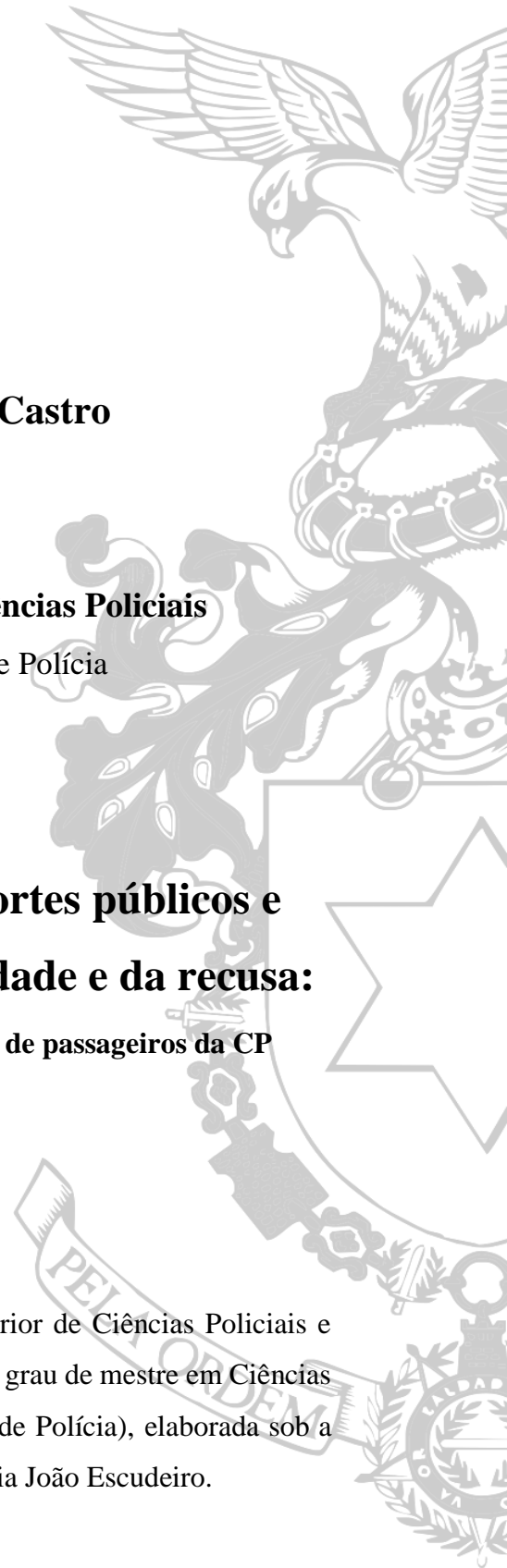
Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Identificação de cidadãos nos transportes públicos e
consequências jurídicas da impossibilidade e da recusa:**

**O caso das contraordenações no transporte ferroviário de passageiros da CP
(Comboios de Portugal)**

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de mestre em Ciências Policiais (Curso de Formação de Oficiais de Polícia), elaborada sob a orientação científica da Prof. Doutora Maria João Escudeiro.





Estabelecimento de Ensino: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Autor: José Manuel Sampaio Teixeira Castro

Título da obra: Identificação de cidadãos nos transportes públicos e consequências jurídicas da impossibilidade e da recusa:
O caso das contraordenações no transporte ferroviário de passageiros da CP (Comboios de Portugal)

Orientador: Prof. Doutora Maria João Escudeiro

Local de edição: Lisboa

Data de edição: 2023



As provas públicas de mestrado desta dissertação realizaram-se no dia 06 de junho de 2023, no Auditório Superintendente-Chefe AFONSO DE ALMEIDA, do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, sendo o Júri composto pelo Exmo. Sr. Intendente, Professor Doutor NUNO POIARES, na qualidade de Presidente, pela Exma. Sra. Prof.^a Doutora HELENA BOLINA, na qualidade de Arguente e pela Exma. Sra. Prof.^a Doutora MARIA JOÃO ESCUDEIRO, na qualidade de Orientador, resultando a aprovação e obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais com a classificação de 16 valores, por unanimidade.

Dedicatória

*In memoriam do meu avô e padrinho,
por ser o meu ídolo e não ter tido o orgulho
de me ver representar esta nobre instituição.*

Agradecimentos

Estando prestes a terminar este enorme desafio, não podia deixar de agradecer àqueles que fizeram com que esta meta estivesse tão próxima de ser atingida.

Começo pelos meus avós maternos, agradecendo toda a educação e valores que me transmitiram. Esses ingredientes foram cruciais para me tornar quem sou e, desta forma, tornar esta jornada de 5 anos mais fácil, pelo que vos serei eternamente grato. A ti, meu querido avô, sei que estejas onde estiveres, estás completamente orgulhoso deste meu feito.

Aos meus pais e irmãos, por tudo que são para mim! Não existem palavras para expressar o amor que nos une e a gratidão que tenho para convosco! Atingir o que sonhaste para ti, faz-me sentir orgulhoso, minha querida mãe! O meu sincero obrigado!

E a ti Nina, minha melhor amiga e eterna companheira de vida, escasseiam as palavras para te agradecer. És um anjo na minha vida, pela paz de espírito e leveza na alma que me proporcionas. O meu profundo obrigado por toda a força e garra que sempre me deste ao longo do CFOP, que fizeram com que eu conseguisse suportar e ultrapassar todas as obstáculos que iam surgindo. Esta conquista é, obviamente, também tua!

À minha orientadora, Prof.^a Doutora Maria João Escudeiro, não só por prontamente ter aceitado orientar a presente dissertação, mas também por se ter constituído desde o 1.º semestre do CFOP, uma referência para mim, no ISCPSI.

A todos os meus amigos, que são muitos, logo impossível de individualizar, por toda a amizade, palavras de apoio e compreensão da minha ausência, ao longo destes 5 anos.

Não podia deixar ainda de referir os meus colegas do curso de Solicitadoria, ilustres Solicitadores José Ribeiro, Jorge Freitas, Liliana Teixeira, Ana Paula Lopes, Sérgio Serôdio e João Pedro, pois bem sei o quanto este meu feito vos deixa orgulhosos!

Não podia ainda esquecer-me de dois distintos professores que me marcaram. O prof. Rodrigo Mata por toda a amizade e por sempre ter acreditado em mim e o prof. Nelson Alves, por todo o saber de excelência transmitido, que me permitiu ingressar no ISCPSI.

Dirigindo-me à família policial, não poderia deixar de agradecer aos Agentes Principais António Casimiro e Jaime Rodrigues por serem os mentores de me ter tornado Polícia. Serão sempre para mim um exemplo de profissionalismo e bem servir!

Seguidamente, tenho de me dirigir à Escola Prática de Polícia, e a todos aqueles que fizeram parte do enquadramento do 9.º CFA em 2012/2013, pela transmissão da cultura institucional de excelência, que sempre nos proporcionaram!

Agradeço ainda ao Agente Principal José Nunes, meu tutor de estágio enquanto agente provisório na Esquadra de Guimarães, por todos os ensinamentos e encorajamento em progredir na carreira, que desde o 1.º dia sempre me transmitiu. Obrigado pelo apoio e força constante para atingir este meu objetivo de me tornar Oficial de Polícia!

Não podia ainda esquecer os históricos do 1.º grupo, da 1.º Esquadra da PSP de Braga, e aos ZEBRAS do 9.º CFA, em especial os “CARNEIRINHOS” Hugo Pinheiro e Tiago Gonçalves, por toda a amizade e apoio nos meus primeiros passos enquanto Polícia.

Um agradecimento especial para todo o efetivo da 3.ª Esquadra da CP/ Oeiras. No entanto, não posso deixar de destacar alguns. O Chefe Carlos Simões, antigo adjunto do Comandante de Esquadra, não só por toda a força e coragem que sempre me deu para eu cumprir este sonho de me tornar Oficial de Polícia, mas também pelo exemplo de ser humano e profissional que é. O Chefe José Fernandes, pelo constante apoio que sempre me prestou, quer durante o percurso de candidatura ao CFOP, bem como durante os 5 anos desta jornada. Por fim, agradeço aos Agentes Carlos Vieira, Cristiano Pereira, Nuno Parreira e Rafael Rocha Santos pela amizade construída e o constante apoio ao longo dos 5 anos do CFOP.

Agradecer ainda aos meus antigos comandantes de Esquadra, Comissários Ricardo Amaral, José Luís Brandão, Rita Rodrigues Marques e Rúben Carvalho, pela forma como sempre me trataram e pelo apoio que me deram ao longo dos 5 anos do CFOP.

Agradeço em especial ao 35.º CFOP pelos momentos passados em conjunto, de alegria e tristeza, que nos ajudaram a superar todos os obstáculos. Porém, não podia deixar de destacar os *Guerreiros do WhatsApp*, o *Quarteto do Norte* e os meus camaradas do quarto 301 (extensivo ao *bardina*), pela amizade, lealdade e bons momentos passados ao longo do CFOP. Agradeço ainda aos camaradas PALOP Samuel Rosário, Telma Évora, Mamadi Dafé e Sodomilo Santos, pela amizade construída, que ficará, certamente, para toda a vida.

Agradeço ainda ao Subcomissário Rúben Silva pela partilha de conhecimentos e debate construtivo de ideias que ajudaram a melhorar esta dissertação. O meu sincero obrigado por todos os ensinamentos, conselhos e orientação prestada ao longo deste ano.

O meu reconhecido agradecimento ainda para o meu primo Nuno Teixeira Castro, Comissário Bruno Pereira, Prof. Dr. Pedro Gonçalves e para o ORV Daniel Marques, por todos os conselhos e debates de ideias, que enriqueceram claramente esta dissertação.

Por fim, um especial agradecimento aos Subcomissários Rúben Neves e Francisco Coelho, extensivo ao efetivo da 41.ª Esquadra - Lumiar e 54.ª Esquadra - Carcavelos pela excelente forma como me trataram e pelos ensinamentos transmitidos no estágio prático.

Epígrafe

“Pensar é o trabalho mais duro que existe,
razão pela qual, provavelmente, poucos se dedicam a ele”

(Henry Ford)

Resumo

A vigilância e proteção de infraestruturas ferroviárias constitui uma das atribuições da PSP na sua área de responsabilidade, de acordo com a sua Lei Orgânica. Para dar resposta a esta competência específica, a PSP contém a Divisão de Segurança a Transportes Públicos, no COMETLIS e a Esquadra de Segurança Ferroviária, no COMETPOR. Frequentemente, os Polícias afetos a este serviço são acionados para ocorrências em que passageiros do transporte ferroviário da CP se encontram indocumentados ou se recusam a identificar ao Operador de Revisão e Venda da empresa, na sequência de infrações contraordenacionais.

Assim sendo, o presente estudo visou efetuar um levantamento da doutrina e da jurisprudência existente no ordenamento jurídico português acerca desta temática, para tentarmos perceber qual a melhor solução jurídica oferecida para estas situações, tendo em vista a definição do procedimento adequado a observar pelos polícias, nestes casos.

Nesse sentido, através do método de interpretação do Direito, concluiu-se que perante uma contraordenação ferroviária, onde não seja possível identificar o passageiro pela forma prevista nos n.ºs 3 a 5 do art.º 250.º do CPP, deve-se conduzir o mesmo ao posto policial, nos termos do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, *in extremis*.

Já relativamente à recusa de identificação ou a ser conduzido ao posto policial, de forma expressa, na sequência da prática de contraordenações, a solução jurídica preferida pela maioria da doutrina e jurisprudência existentes é a cominação pelo crime de desobediência, prevista al. b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal e, caso se mantenha a recusa, efetuar a detenção por desobediência nos termos do art.º 348.º do Código Penal e artigos 255.º e 256.º do CPP.

Porém, conscientes de que estamos perante uma matéria bastante nebulosa do ponto de vista jurídico, colocando assim imensas dificuldades à ação dos Polícias nas questões da atuação em âmbito contraordenacional, propomo-nos apresentar uma alteração legislativa, que vai ao encontro das soluções anteriormente apresentadas e que, em nossa opinião, não fere o *status quo* dominante acerca desta matéria, apenas o torna mais claro e objetivo.

Palavras-chave: contraordenação; desobediência; identificação; impossibilidade; recusa.

Abstract

The surveillance and protection of railway infrastructures is one of the duties of the PSP in its area of responsibility, according to its Organic Law. In order to respond to this specific competence, the Polícia de Segurança Pública has a Public Transport Security Division in COMETLIS and a Railway Security Police Station in COMETPOR. Frequently, the Police officers assigned to this service are called to occurrences in which passengers of Portuguese Railways are undocumented or refuse to identify themselves to the company's Review and Sale Operator, following misdemeanour infractions.

Therefore, the present study aimed to survey the existing doctrine and jurisprudence in the Portuguese legal system on this issue, in order to try to understand which is the best legal solution offered for these situations, having in mind the definition of the adequate procedure to be observed by police officers, in these cases.

In this sense, through the method of interpretation of the Law, we concluded that when faced with a railway offence, where it is not possible to identify the passenger in the manner provided for in Article 250-3 to 250-5 of the Code of Criminal Procedure (CPP), the passenger must be taken to the police station, under the terms of Article 250-6 of the CPP, *in extremis*.

In relation to refusal to identify oneself or to be taken to the police station, expressly, following the commission of administrative offences, the legal solution preferred by the majority of existing doctrine and jurisprudence is the imposition of the crime of disobedience, as provided for in Article 348-1(b) of the Penal Code and, if the refusal is maintained, arrest for disobedience under the terms of Article 348 of the Penal Code and Articles 255 and 256 of the Code of Criminal Procedure.

However, as we are aware that this is a rather nebulous matter from a legal point of view, thus posing immense difficulties to the action of the Police in matters of misdemeanour actions, we propose to present a legislative amendment, which is in line with the solutions previously presented and which, in our opinion, does not harm the dominant *status quo* regarding this matter, but only makes it clearer and more objective.

Keywords: administrative offence; disobedience; identification; impossibility; refusal.

Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas

al.)	alínea
art.º	artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BI	Bilhete de Identidade
COMETLIS	Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa
COMETPOR	Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública Do Porto
CC	Código Civil
CP	Comboios de Portugal, E. P. E.
CPP	Código de Processo Penal
CRP	Constituição da República Portuguesa
DMOS	Direito de Mera Ordenação Social
DSTP	Divisão de Segurança a Transportes Públicos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EDD	Estado de Direito Democrático
EIFP	Esquadra de Intervenção e Fiscalização Policial
EPPSP	Estatuto do Pessoal com funções policiais da PSP
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IMT	Instituto de Mobilidade e Transportes, I. P.
LOPSP	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	Lei de Segurança Interna
LTE	Lei Tutelar Educativa
MAI	Ministério da Administração Interna
n.º	número
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
ORV	Operadores de Revisão e Venda
PGR	Procuradoria-Geral da República
PSP	Polícia de Segurança Pública
REPCF	Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro
RGCO	Regime Geral das Contraordenações
UE	União Europeia

Índice

Dedicatória	iii
Agradecimentos	iv
Epígrafe	vi
Resumo	vii
Abstract	viii
Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas	ix
Índice	x
Introdução	1
A. Apresentação e justificação do tema	1
B. Problema de Investigação.....	3
C. Objetivos do Estudo	3
D. Hipóteses do Estudo	4
E. Método.....	5
Capítulo I – Enquadramento do transporte ferroviário de passageiros da CP, no ordenamento jurídico português	6
1.1. Breve evolução histórica da Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro na CP .	6
1.2. Competências dos Operadores de Revisão e Venda da CP.....	7
1.3. Regimes sancionatórios afetos ao transporte ferroviário de passageiros da CP, previstos no ordenamento jurídico português.....	9
1.3.1. Entidades com competência, neste tipo de processo contraordenacional	10
1.4. O caso dos menores	11
Capítulo II – Breve clarificação sobre o significado de alguns conceitos jurídicos	12
2.1. Direitos Fundamentais.....	12
2.1.1 Direito de Liberdade VS Direito de Segurança.....	13
2.2. Medidas de Polícia (em sentido estrito) e Medidas Cautelares e de Polícia	14
2.2.1. Ordem de identificação.....	15
2.2.2. Ordem de Detenção	18
2.2.3. Detenção para identificação vs Condução a Posto Policial - Clarificação.....	19
2.3. A aferição do Princípio da Legalidade nas medidas de polícia.....	20

Capítulo III – Evolução histórica do Regime Jurídico da Identificação de Cidadãos no âmbito Contraordenacional..... 21

3.1. A instituição do Direito de Mera Ordenação Social no ordenamento jurídico português	22
3.2. O regime jurídico da identificação no RGCO desde a versão de 1982 até 1995 ..	23
3.3. A Lei n.º 5/ 95, de 21 de fevereiro.....	24
3.4. A revisão constitucional de 1997 e a revisão do CPP operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto.....	26
3.5. Identificação do cidadão que pratica uma contraordenação no transporte ferroviário de passageiros da CP	27

Capítulo IV – A impossibilidade de identificação em âmbito contraordenacional e consequências jurídicas associadas 28

4.1. Procedimento a adotar perante a impossibilidade de identificação de cidadão que pratica uma contraordenação.....	29
4.1.1. Posições existentes na doutrina e jurisprudência que são contra a condução do infrator a posto policial.....	30
4.1.2. Posições existentes na doutrina e jurisprudência que são a favor da condução do infrator a posto policial.....	34
4.2. Posição assumida pelo autor do estudo para esta problemática da impossibilidade de identificação, no âmbito contraordenacional.....	39

Capítulo V – A recusa de identificação em âmbito contraordenacional e consequências jurídicas associadas 42

5.1. Posições que defendem que perante a recusa à ordem de identificação, se deve conduzir o visado a posto policial	43
5.2. Posições que defendem que perante a recusa à ordem de identificação, se deve efetuar a cominação do crime de desobediência	46
5.3 A recusa em ser conduzido a posto policial	49
5.4 Posição assumida pelo autor do estudo para estas problemáticas	51

Capítulo VI – Reflexões e Propostas acerca do estudo realizado..... 53

6.1. Considerações acerca do quadro legal vigente.....	53
6.1.1 Possível redação para sanar o problema dos procedimentos a observar perante a impossibilidade e a recusa de identificação, no âmbito contraordenacional.....	55
6.2. Meio de transporte a utilizar na condução de infrator a posto policial, por contraordenação ferroviária. Viatura policial ou composição ferroviária?	56

6.3. Limitações da investigação.....	57
6.4. Recomendações e futuras investigações.....	58
Conclusão	58
Referências	61
Obras gerais e específicas.....	61
Acórdãos.....	64
Determinações	65
Legislação, Propostas de Lei e Regulamentos	65
Pareceres.....	69
Recomendações e Relatórios da IGAI.....	70
Apêndices.....	71
Apêndice A.....	72
Apêndice B	75
Anexos.....	78
Anexo 1	79
Anexo 2	82
Anexo 3	84

Introdução

O tema em apreço insere-se numa das atribuições das autoridades policiais, prevista nos artigos 48.º e 49.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO)¹, na medida em que cabe a estas tomar conta de todos os eventos que possam implicar responsabilidade por contraordenação, cabendo-lhes, assim, a identificação do agente da respetiva contraordenação. Além disso, a Lei Orgânica da PSP (LOPSP)², no seu artigo 3.º, n.º 2, alínea j), refere que cabe a esta força policial, entre outras, manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, como é o caso das infraestruturas ferroviárias.

Assim sendo, o setor dos transportes públicos em geral e do transporte de passageiros da Comboios de Portugal (CP), em particular, tem determinadas especificidades que devem ser tidas em consideração, devido ao facto de estarmos perante legislação específica, como veremos de seguida. Nesse sentido, a realização deste estudo revela-se de suma importância, e pretende ser um instrumento de apoio aos Polícias da Polícia de Segurança Pública (PSP), quando confrontados com ocorrências desta índole. Este estudo revestir-se-á conhecimento científico, contribuindo assim para desenvolver as ciências policiais através do conhecimento da ciência jurídica.

Por fim, dado o carácter inovador desta investigação, entendemos que a mesma será um enorme contributo para o desenvolvimento das ciências policiais e jurídicas, na área dos transportes públicos, setor esse vital a qualquer Estado de Direito.

A. Apresentação e justificação do tema

Para aferirmos a importância do domínio desta temática, por parte dos Polícias da PSP, importa referir que a atribuição suprarreferida, vertida no art.º 3.º, n.º 2, alínea j) da LOPSP, já acompanha a PSP há muitos anos, tal como se pode verificar nos art.ºs 13.º e 18.º da revogada Lei Orgânica da PSP³. Tal realidade motivou a criação da Divisão de Segurança da CP e Metro, em 1995⁴, visto que o domínio da matéria dos transportes públicos, bem como o policiamento afeto ao mesmo, obedece a especificidades diferentes do genérico, dada a sua particularidade, facto esse que merece uma resposta policial especializada, daí a necessidade de serem realizados estudos científicos direcionados para esta temática.

¹ Aprovado pelo Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

² Aprovada pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

³ Que fora aprovada pelo Decreto-lei n.º 321/94, de 29 de dezembro.

⁴ A Divisão de Segurança da CP e Metro, foi criada pela Portaria n.º 1166/95, de 23 de setembro.

Esta divisão suprarreferida foi criada na dependência Operacional do Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa (COMETLIS), referindo o art.º 1.º da mencionada portaria, que esta era “uma divisão especial”, que inicialmente contou com três Esquadras: uma na Linha de Cascais, uma na Linha de Sintra e outra para a área do Metropolitano, tal como resulta do art.º 2.º da mesma. Esta Portaria evidenciava ainda, no seu art.º 4.º, qual o número de efetivos que cada esquadra deveria conter, bem como o comando da divisão, ficando os polícias aqui colocados, adidos ao quadro da PSP, de acordo com o n.º 4 do art.º 13.º da então Lei Orgânica da PSP. A remuneração base, prestações sociais, subsídio de refeição e suplementos, eram da responsabilidade do organismo requisitante, de acordo com o n.º 1 do mesmo artigo sendo que, neste caso, as entidades requisitantes eram a CP e o Metropolitano de Lisboa.

Hodiernamente, essa divisão deu lugar à Divisão de Segurança a Transportes Públicos (DSTP), que abarca além das linhas anteriormente referidas, a linha da Azambuja, bem como a Esquadra de Turismo e a Esquadra de Intervenção e Fiscalização Policial, sendo que os Polícias da PSP aqui colocados já não se encontram adidos ao quadro da PSP, uma vez que são parte integrante do mesmo, como qualquer outro polícia.

No Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública do Porto (COMETPOR), existe também a Esquadra de Segurança Ferroviária, sediada em Vila Nova de Gaia, que assegura também a segurança de estações/ gares e de comboios na região da cidade do Porto.

Além disso, a PSP detém uma vasta área de jurisdição, ao longo de Portugal Continental, em que é a autoridade policial competente para tomar conhecimento da prática de crimes e contraordenações, praticadas a bordo de comboios da CP, bem como nas estações onde estes efetuam paragens ou estejam parqueados, pelo que, o domínio desta temática, além de ser crucial pelos polícias afetos a esquadras de competência ferroviária, não é menos importante, para qualquer outro polícia, desde logo porque a qualquer momento podem ser acionados para uma ocorrência desta índole na sua área de intervenção.

Para além desses casos, existem ainda situações em que, por força do carácter permanente e obrigatório do serviço policial, previsto no artigo 56.º do Estatuto do Pessoal com funções policiais da PSP (EPPSP)⁵, é solicitada colaboração aos polícias por parte dos Operadores de Revisão e Venda (ORV) da CP para a identificação de infratores e/ou tomada

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

de certo tipo de medidas cautelares e de polícia enquanto estes utilizam este meio de transporte, na sua hora de lazer e/ou nas suas deslocações para o serviço.

B. Problema de Investigação

Sousa e Baptista (2011, p. 20) referem-nos que “o problema de investigação pode ser formulado com uma pergunta ou com uma proposição”.

Nesse sentido, optaremos pela seguinte pergunta de partida: “Perante a necessidade de identificação de cidadão que pratique uma contraordenação no transporte ferroviário de passageiros da CP e se encontre indocumentado, quais os procedimentos legais que devem ser observados pelas forças de segurança?” e como pergunta derivada “Quais as consequências jurídicas para o cidadão que pratica uma contraordenação no transporte ferroviário de passageiros da CP e se recusa a identificar?”.

Quivy e Campenhoudt (2008, p. 32) referem que “uma boa pergunta de partida deve poder ser tratada”. Ora, quer a pergunta de partida, quer a pergunta derivada suprarreferidas vão ao encontro do defendido por estes autores, na medida em que podem ser tratadas com o recurso ao levantamento do estado de arte existente, nomeadamente, recorrendo à doutrina e jurisprudência que versa sobre esta temática.

C. Objetivos do Estudo

O título do presente estudo transmite o objetivo deste trabalho de investigação, ou seja, retirar conclusões sobre qual o enquadramento legal a que obedece o procedimento de identificação de passageiros do transporte ferroviário da CP, em flagrante delito contraordenacional, bem como quais as consequências que daí poderão advir, perante a impossibilidade de identificação ou a sua recusa.

Nesse sentido, pretende-se com a realização deste estudo jurídico aumentar o conhecimento dos polícias da PSP em ocorrências sobre a identificação de cidadãos que pratiquem contraordenações no transporte ferroviário de passageiros da CP, uma vez que a legislação reguladora do ilícito de mera ordenação social, bem como a legislação setorial são omissas relativamente ao procedimento a adotar.

Importa ainda salientar que relativamente a este assunto, a legislação ferroviária além de específica, é dispersa por vários diplomas legais, bem como, é ainda regulada em grande parte pelo Decreto-lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954, ou seja, um diploma anterior à atual CRP, que, apesar de muito antigo, ainda vigora em grande parte dos seus artigos.

D. Hipóteses do Estudo

Marconi e Lakatos (2003, pp. 127-128) referem-nos que formulado o problema de investigação, “propõe-se uma resposta ‘suposta, provável e provisória’”. Assim, de acordo com estes autores, quer os problemas, quer as hipóteses, são resultado de “relações entre variáveis (fatos, fenômenos)”, residindo a diferença no facto de o problema constituir sentença interrogativa, enquanto a hipótese, constitui sentença afirmativa, de uma forma mais detalhada.

Nesse sentido, podemos concluir que a hipótese aparece como uma possível resposta ao problema, onde a sua operacionalidade será investigada no seio da investigação, tal como nos indica Domingues (2019). Assim sendo, definem-se como hipóteses para a investigação pretendida, os seguintes modos de atuação:

H1: Impossibilidade de identificação - Quando um passageiro do transporte ferroviário da CP pratique uma contraordenação e se encontre indocumentado:

A. Os OPC devem observar os procedimentos previstos no art.º 250.º do CPP, **incluindo** a condução a posto policial, prevista no n.º 6, visto ser o Direito subsidiário a observar, de acordo com o art.º 41.º n.º 1 do RGCO.

B. Os OPC devem observar os procedimentos previstos no art.º 250.º do CPP, visto ser o Direito subsidiário a observar, de acordo com o art.º 41.º n.º 1 do RGCO, no entanto, visto a condução a posto policial prevista no n.º 6 ser **proibida** devem os OPC considerar, nestes casos, como válidos os dados que lhe são fornecidos verbalmente pelo infrator.

C. Existe um vazio legal/ lacuna no Direito de Mera Ordenação Social (DMOS) acerca dos procedimentos a observar, o que faz com que este comportamento, atualmente, não tenha nenhuma consequência jurídica para o infrator, pelo que se deve legislar por forma a tornar claro qual o quadro legal a observar.

H2: Recusa de identificação - Quando um passageiro do transporte ferroviário da CP pratique uma contraordenação e se recusar expressamente a identificar:

A. Os OPC devem efetuar a cominação do crime de desobediência, a que alude a al. b), do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal e, caso este persista com a recusa, ser detido em Flagrante Delito, por força do art.º 348.º do Código Penal e art.ºs 255.º e 256.º do CPP.

B. Os OPC devem conduzir o infrator ao posto policial, para efeitos de identificação, nos termos do n.º 6 do art.º 250.º do CPP.

C. Existe um vazio legal/ lacuna no Direito de Mera Ordenação Social (DMOS) acerca dos procedimentos a observar, o que faz com que este comportamento, atualmente, não tenha nenhuma consequência jurídica para o infrator, pelo que se deve legislar por forma a tornar claro qual o quadro legal a observar.

E. Método

Quivy e Campenhout (2008, p. 31) referem-nos que “uma investigação é, por definição algo que se procura”. Para almejar o sucesso dessa procura é necessário delinear um método, referindo-nos Marconi e Lakatos (2003, p. 83) que “O método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Nesse sentido, a presente investigação pretende efetuar o levantamento do estado de arte existente sobre esta matéria, materializando o que Marconi e Lakatos (2003, p. 158) definem como “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema”.

Assim sendo, o presente estudo científico utilizará o método jurídico e de interpretação do Direito, sendo um estudo de carácter descritivo, que se revestirá de natureza qualitativa, uma vez que compreenderá o levantamento e análise da legislação, doutrina e jurisprudência acerca desta temática, por forma a testar a validade das hipóteses suprarreferidas, sendo ainda chamada à colação os procedimentos policiais vigentes nas esquadras com competência específica, em matéria de transporte ferroviário, tendo em vista definir qual o procedimento mais correto a observar pelos OPC, em ocorrências desta índole.

Capítulo I – Enquadramento do transporte ferroviário de passageiros da CP, no ordenamento jurídico português

Neste capítulo, pretendemos efetuar o enquadramento do transporte ferroviário de passageiros da CP, iniciando com a perspetiva histórica da regulação legislativa do setor, seguindo-se a abordagem ao quadro funcional dos Operadores de Revisão e Venda, terminando com a análise aos regimes sancionatórios aplicáveis ao setor e a competência das diferentes entidades envolvidas neste tipo de processo contraordenacional.

De salientar que a CP – Comboios de Portugal, E.P.E., criada pelo Decreto-lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, nos termos do seu art.º 4.º, tem por objeto “a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em linhas férreas, troços de linha e ramais que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional”. Já no que concerne à gestão da rede ferroviária nacional, atualmente encontra-se a cargo da Infraestruturas de Portugal, S.A., de acordo com o Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

1.1. Breve evolução histórica da Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro na CP

Primeiramente, importa salientar que a legislação setorial do transporte ferroviário é bastante específica e complexa, além de que na contemporaneidade tem um largo espectro de textos normativos em vigor, tal como nos indica Oliveira (2015).

Assim, podemos começar por referir que o Decreto de 11 de abril de 1868⁶, que criou o Regulamento para a Polícia e Exploração dos Caminhos de Ferro, foi o diploma legal que regulou o grosso da legislação setorial da ferrovia, até surgir o Decreto-lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954, pelo que se conclui que esteve vigente cerca de 86 anos.

Com a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954, a epígrafe apenas alterou para “Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro”, no entanto, o núcleo central do mesmo manteve-se, efetuando pequenas alterações, nomeadamente, em termos de sanções e processos sancionatórios. Note-se que este diploma legal, apesar dos seus quase 69 anos de vigência, ainda se encontra em vigor em grande parte dos seus artigos, sendo por isso aquele que atualmente ainda concentra o núcleo da Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro. De salientar ainda que este Decreto-lei já se referia no seu artigo 56.º à obrigatoriedade de levantamento de autos de notícia, quando dentro dos caminhos de ferro fosse cometido algum crime, delito ou contravenção.

⁶ Que foi criado no seguimento e em obediência ao Decreto de 31 de dezembro de 1864, emanado pelo Governo, no uso da autorização que lhe fora concedida pelo art.º 1.º da Lei de 25 de junho de 1868.

Hodiernamente, podemos também indicar como um diploma central neste âmbito, a Lei n.º 28/2006, de 04 de julho que versa sobre as Transgressões em Transportes Coletivos de Passageiros, regulando uma série de preceitos, nomeadamente, os agentes de fiscalização e a sua forma de ajuramentação, o que é considerado falta de título de transporte, bem como a parte inerente ao processo contraordenacional, relativamente a infrações a esta Lei.

Importa ainda frisar que, tal como Oliveira (2015) nos indica, atualmente a segurança e a ordem são uma responsabilidade do operador do serviço de transporte e do gestor da infraestrutura, uma vez que além de lhes competir assegurar a Exploração suprarreferida, compete-lhes ainda a gestão, a segurança e a vigilância dos bens que integram o domínio público ferroviário à sua guarda, tal como consagrado no art.º 9.º do Decreto-lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, devendo este serviço ser prestado com segurança e qualidade, de acordo com a al. g), do n.º 2, do art.º 4.º do Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março⁷, diploma esse que veio transpor para o nosso ordenamento jurídico, uma série de normas da União Europeia (UE), que se encontram previstas no Regulamento CE n.º 1371/2007, de 3 de dezembro, que versa sobre os direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários.

1.2. Competências dos Operadores de Revisão e Venda da CP

Os ORV da CP, acompanhando a tendência anteriormente referida, vêm também eles a definição das suas competências espalhadas ao longo dos suprarreferidos diplomas.

Assim, o n.º 1, do art.º 5.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, indica-nos que a fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte é efetuada nas respetivas áreas de atuação, por agentes das próprias empresas de transporte, onde na CP, estes agentes de fiscalização são designados por ORV. O n.º 2 do suprarreferido art.º menciona que estes agentes devem ser ajuramentados⁸ e credenciados pelo IMT, o qual deve manter um registo permanente e atualizado desses agentes de fiscalização. Oliveira (2015) indica-nos que nos caminhos de ferro são obrigatoriamente ajuramentados os chefes de estação, os revisores e os condutores, logo, os ORV da CP são obrigatoriamente ajuramentados.

Estes profissionais podem ainda, no exercício das suas funções, exigir a identificação civil e fiscal ao agente de uma contraordenação, sendo esta efetuada mediante a apresentação do cartão de cidadão ou outros documentos autênticos, sendo que, quando esta não for

⁷ Que define o “Regime Jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens”.

⁸ Segundo Oliveira (2015), a ajuramentação obedece a um procedimento em que o agente deve jurar exercer com probidade e fidelidade as competências que lhe são atribuídas.

possível obter, os ORV podem requerer a intervenção de um agente de autoridade policial, tal como nos indica o art.º 6.º da citada Lei n.º 28/2006, de 04 de julho.

Nesse seguimento, de acordo com o art.º 8.º da mencionada Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, cabe aos ORV lavrar auto de notícia, conforme o modelo constante no Anexo 1, quando detetarem a prática ou a ocorrência de contraordenações previstas nesta lei, fazendo este auto fé, sobre os factos presenciados pelo autuante, até prova em contrário.

Refere-nos ainda o art.º 9.º-A da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, que o arguido de uma contraordenação ferroviária, pode proceder ao pagamento voluntário da coima de imediato ao agente de fiscalização, pelo que é dever dos ORV receber esse pagamento.

Importa ainda mencionar que, para além de todas estas competências dos ORV, vocacionadas para a sua função de fiscalização em matéria contraordenacional, estes ainda detêm um vasto leque de funções em termos securitários. Um exemplo disso é a função de vigilância que lhes incumbe, na medida em que esta tanto pertence aos agentes de autoridade pública, como aos ORV, tal como resulta do art.º 53.º do REPCF, de 1954.

Outro aspeto que merece atenção é o facto do art.º 55.º do citado REPCF de 1954, declarar que os agentes ajuramentados, serão para todos os efeitos agentes de autoridade pública⁹. A referência a tal qualidade é também mencionada por C. P. (2021), no seu capítulo V, ponto 3, que regula as condições gerais de transporte dos seus serviços, bem como em nenhum site legislativo¹⁰ se encontra revogado e, conforme o Exmo. Sr. Procurador-Adjunto José Ramos¹¹ nos indica, “decorre dos cânones hermenêuticos do Direito, que lei geral não revoga lei excepcional”.

No entanto, Afonso (2015), entende que a atual legislação, certamente por razões de inconstitucionalidade¹², eliminou a qualidade de “autoridade pública” a estes profissionais, entendendo o mesmo, que os ORV atualmente apenas detêm poderes de “agentes de fiscalização”, dado ser a designação utilizada pela Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, que regula

⁹ O artigo 55.º do Regulamento para a exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro, aprovado pelo Decreto-lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954, tem a seguinte epígrafe: “Os agentes ajuramentados serão, para todos os efeitos considerados agentes de autoridade pública. Além da formação de autos de notícia, podem, em especial, reclamar a intervenção das autoridades e o auxílio da força pública, sempre que o julguem necessário, e prender em flagrante delito os delinquentes, nos mesmos casos em que podem fazer os agentes da autoridade pública.”

¹⁰ Como é o caso do site da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa <https://www.pgdlisboa.pt/home.php> ou o <https://dre.pt/dre/home> (consultados a 26/11/2022).

¹¹ Na entrevista constante no Anexo C, ao estudo de Carvalho (2010).

¹² Conforme indica na sua nota de rodapé 872, que refere que “...as entidades privadas não podem receber do Estado-administração a investidura de poderes e prerrogativas de autoridade para, a título normal e permanente, exercer funções ou executar tarefas públicas, ficando protegida desta forma a garantia institucional inerente ao exercício da função administrativa”.

as questões de bilhética, no entanto, a verdade é que é assim que também o Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março¹³ se refere a estes profissionais.

Além disso, o facto dos ORV poderem requerer a intervenção de um agente de autoridade policial, nos casos de impossibilidade de identificação por infração à Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, bem como, poder recorrer¹⁴ a estes para os auxiliar, quando determinarem¹⁵ a saída de passageiros do comboio, leva-nos a entender ser um reforço do entendimento de Afonso (2015), o que faz com que acompanhem a sua posição.

Por fim, importa frisar que concordamos plenamente com Oliveira (2015), quando este nos refere que apesar da segurança e ordem nos transportes públicos serem uma responsabilidade do operador, a Polícia, quando solicitada deve colaborar, em especial, com os ORV, tendo em vista materializar este fim de ordem e segurança, dos transportes públicos.

1.3. Regimes sancionatórios afetos ao transporte ferroviário de passageiros da CP, previstos no ordenamento jurídico português

Relativamente aos regimes sancionatórios neste setor, atualmente o Código Penal, no seu art.º 220.º, prevê a burla para obtenção de alimentos, bebidas ou serviços, na al.) c) do n.º 1, sendo que comete este crime quem utilizar meio de transporte, *com intenção de não pagar*, sabendo que tal pressupõe o pagamento de um preço e se negue a solver a dívida, sendo o mesmo punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 60 dias.

Além da previsão deste crime, punido no âmbito criminal, temos ainda um vasto leque de contraordenações em vigor no setor ferroviário, que vieram substituir as antigas contravenções e transgressões. Assim, em âmbito contraordenacional, podemos destacar a Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, que estabelece as condições para a utilização do título de transporte válido, as suas regras de fiscalização e consequentes sanções. Sobre o processo contraordenacional introduzido por esta Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, importa ainda atentar ao facto do Regime Geral das Infrações Tributárias¹⁶ ser direito subsidiário, em tudo que não seja regulado pela mesma relativamente às contraordenações.

¹³ Que estabelece o “regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens”.

¹⁴ Sem prejuízo da aplicação da contraordenação, que ao caso tenha lugar, tal como refere o mencionado n.º 4, do art.º 6.º.

¹⁵ De acordo com o n.º 4.º do art.º 6.º do Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, quando os passageiros incumpram deveres que lhes incumbem, perturbando outros passageiros, causando danos ou interferindo com a boa ordem do serviço de transporte os ORV podem determinar a saída destes do comboio e, em caso de incumprimento dessa determinação por parte do passageiro, recorrer às autoridades policiais para o auxiliar nesse sentido.

¹⁶ Regulado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho.

Importa ainda referir que a entrada em vigor da Lei n.º 28/2006, de 4 de julho fez correr muita tinta no campo da doutrina e da jurisprudência, onde se debateu se a sua entrada em vigor revogou¹⁷ ou não a burla para utilização de meio de transporte, constante na al.) c) do n.º 1 do art.º 220.º do Código Penal. Atualmente parece ser pacífica a aceitação de que a “falta de título de transporte válido, a exibição do título de transporte inválido ou a recusa da sua exibição” assumem a natureza de ilícito de mera ordenação social, conforme nos dá nota Afonso (2015, p. 259), posição igualmente assumida pela CP¹⁸.

Ainda no âmbito das contraordenações, importa atentar ao Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, que estabelece o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens.

1.3.1. Entidades com competência, neste tipo de processo contraordenacional

De uma forma resumida, as entidades intervenientes neste tipo de processo contraordenacional, motivado na maior parte dos casos por falta de bilhética, são o IMT, a AT, a própria CP enquanto empresa exploradora, bem como a PSP ou a Guarda Nacional Republicana (GNR), de acordo com a área de jurisdição em que ocorra a infração.

Assim, quanto ao IMT, tal como já referido, é a este que cabe a competência para ajuramentar os ORV, funcionários da empresa exploradora em estudo (CP). Por seu turno, os ORV são os funcionários da CP que, conforme vimos adquirem, por norma, a notícia da prática da contraordenação, fruto da sua competência de fiscalização e elaboram os autos de notícia por contraordenação.

Seguidamente, fruto da alteração introduzida à Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, pelo art.º 168.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014, a competência contraordenacional, que originalmente pertencia ao IMT, transitou para a AT, relativamente a todos os autos de notícia lavrados a partir de janeiro de 2014. Desta feita, importa mencionar que, de acordo com o art.º 10.º da mencionada Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, na sua atual redação, a competência para a instauração e instrução dos processos de contraordenação a que se referem esta lei, bem como a aplicação das coimas a que haja lugar, é do serviço de finanças da área do domicílio fiscal do arguido.

¹⁷ Sobre este assunto, subscrevemos a posição da Meritíssima Juíza Desembargadora Dra. Isabel Martins contante no seu voto de vencido no Ac. do Tribunal da Relação do Porto (TRP) de 12 de dezembro de 2007, relativo ao processo 0743248, onde defende a revogação tácita parcial do art.º 220.º n.º 1 al. c) do CP.

¹⁸ Ver anexo 1 que contém o modelo de Auto de Notícia da CP, a aplicar neste âmbito.

Posto isto, em termos das forças de segurança territorialmente competentes, PSP e GNR, importa mencionar que em determinados autos de contraordenação, cabe às mesmas proceder à identificação do agente de uma contraordenação, quando tal não se mostre possível pelos ORV. Assim, nestes casos, os ORV devem entregar aos agentes de autoridade pública o formulário previsto no Anexo 2¹⁹, devidamente preenchido relativamente ao campo da caracterização da infração, para, posteriormente, estes procederem à identificação do infrator e devolverem o mesmo preenchido, com a identificação do infrator à CP.

Relativamente ao destino do produto das coimas relativas às infrações à Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, o mesmo encontra-se definido no seu art.º 11.º. Nos casos em que a coima seja paga voluntariamente à CP, o montante da mesma é distribuído em 60% para o Estado, 30% para a CP e 10% para o Fundo para o Serviço Público de Transportes²⁰. Nos casos em que seja a AT a instaurar o processo contraordenacional, o produto da coima é distribuído em 40% para o Estado, 20% para a AT, 20% para a CP, 10% para o IMT e 10% para o Fundo anteriormente referido, cabendo à AT a entrega dos valores.

Já relativamente às infrações ao Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, o destino do produto das coimas encontra-se definido no seu art.º 37.º, referindo o mesmo que este é distribuído em 60% para o Estado, 10% para a entidade que levantou o auto ²¹e 30% para a entidade que aplica a coima, que, de acordo com o n.º 2 do art.º 36.º do referido diploma, é o Conselho de Administração da Autoridade de Mobilidade e dos Transportes.

1.4. O caso dos menores

No que aos menores diz respeito, importa desde já observar que, de acordo com o art.º 50.º Lei Tutelar Educativa (LTE)²², a condução a posto policial de menores com idade compreendida entre os 12 e 16 anos, deve ter como limite máximo 3 horas, bem como, de acordo com a recomendação n.º 3/2017 da IGAI, perante um menor desta idade, deve-se privilegiar a comunicação com o representante legal do mesmo, bem como, caso haja necessidade de transportar o menor a posto policial, deve-se evitar “tanto quanto possível, a aparência de intervenção da justiça”, conforme decorre desde logo do art.º 48.º da LTE.

¹⁹ Denominado por “Anexo II – Passageiro Identificado pelas autoridades”, constando nos anexos do presente estudo, como Anexo 2.

²⁰ Este Fundo foi aprovado em anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, cabendo ao IMT a recolha e entrega do montante para o Estado e para o Fundo referido, de forma mensal.

²¹ É a única receita estatutária que as FS podem deter nas infrações do transporte ferroviário.

²² Aprovada pela Lei n.º 166/99, de 14 de setembro.

Importa ainda mencionar que subjacente a este raciocínio, está o facto de que, quando os suspeitos sejam menores com idades compreendidas entre os 12 e os 16 anos, um dos pressupostos constantes no art.º 52.º da LTE, para a detenção em flagrante delito se manter, é que o crime em questão tenha como pena máxima, abstratamente aplicável, prisão igual ou superior a 3 anos. Já relativamente aos menores de 12 anos, deve observar-se a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

Por fim, importa ter presente que a atual legislação ferroviária que regula as contraordenações por falta de bilhética²³, concede responsabilidade solidária²⁴ aos pais ou representantes legais dos menores pelas infrações que estes cometam, sendo nossa opinião que, além do fornecimento dos dados de identificação destes ao ORV, deva existir uma participação circunstanciada e respetivo termo de entrega de menor, dando ainda conhecimento deste expediente às Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em perigo.

Capítulo II – Breve clarificação sobre o significado de alguns conceitos jurídicos

Antes de iniciarmos a análise ao nosso objeto de estudo, por forma a esclarecer desde já a utilização e alcance de alguns conceitos, entendemos ser relevante efetuar no presente capítulo uma breve alusão aos mesmos, tendo em vista a sua clarificação.

2.1. Direitos Fundamentais

Na verdade, ao termos como objeto de estudo da presente investigação, os casos de impossibilidade de identificação, bem como de recusa à ordem de identificação em âmbito contraordenacional, facilmente se depreenderá que a consequência jurídica destas situações, poderá colidir com Direitos fundamentais, pelo que importa falar dos mesmos, ainda que de forma breve, tendo em vista a sua contextualização. Assim, ao referir-nos a Direitos fundamentais, importa desde já frisar que na sua essência, estes não nasceram para disciplinar a relação entre iguais, mas sim, para equilibrar a relação dos indivíduos com o poder público, dada a relação de supremacia deste último.

Nesse sentido, Miranda (2017, p. 11) define-os como as “posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas”, entendendo o

²³ Lei n.º 28/2006, de 04 de julho.

²⁴ De acordo com o art.º 8.º, n.ºs 4 e 5 do Regime Geral das Infrações Tributárias, em virtude da remissão do art.º 12.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, para este diploma, enquanto Direito subsidiário.

mesmo que são “direitos relativos”, o que Novais (2017, p. 223) entende como perfeitamente normal, uma vez que a restrição aos mesmos é comum num Estado de Direito Democrático.

Assim, dado o seu posicionamento na parte I, da nossa *Lex Suprema*, facilmente se depreende o valor que lhes é atribuído por esta, no entanto, é também a própria CRP que nos indica no seu art.º 18.º n.º 2, que “A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. Consciente da sensibilidade dos Direitos fundamentais, o legislador constituinte foi bastante prudente e cauteloso, na medida em que inseriu a matéria respeitante a direitos, liberdades e garantias, na al. d) do art.º 288.º da CRP como um limite material da revisão constitucional.

Desta feita, importa ter consciência de que, conforme Afonso (2008, pp. 388) nos indica, “a função pública de polícia” não raras vezes, ofende os “direitos fundamentais de uns para assegurar o respeito pela legalidade democrática e a realização de direitos constitucionais de outros”. Nesse sentido, abordaremos de seguida a dicotomia associada a esta problemática, chamando à colação o Direito de liberdade e o Direito de Segurança, tendo em vista explicar como é efetuada a harmonização entre ambos.

2.1.1 Direito de Liberdade VS Direito de Segurança

Primeiramente, importa mencionar que estes direitos se encontram ambos positivados no art.º 27.º da *Lex Suprema*. Canotilho e Moreira (2014), entendem assim ser difícil falar de um, sem falar do outro, uma vez que apesar de serem distintos, estão intimamente ligados, daí que Afonso (2008, p. 388) entenda que “Não terá sido, decerto, obra do acaso” a sua inserção no mesmo art.º, posição essa que subscrevemos. De salientar ainda que também na DUDH, tanto o Direito de liberdade, como o Direito de segurança se encontram previstos no art.º 3.º, referindo a mesma que é um direito de todos os indivíduos.

Nesse sentido, conforme Afonso (2008, p. 388) nos indica, “importa saber com rigor quando e em que medida deve o direito à liberdade ceder perante o direito à segurança”. Ora, como facilmente se depreende, é difícil estabelecer com rigor essa distinção, onde podemos indicar a título de exemplo, a controvérsia gerada pelas restrições impostas pela pandemia da *Covid 19*²⁵, dado não existir posição unânime acerca da legalidade destas.

²⁵ Como foi exemplo dessas restrições, no caso português, uma panóplia de situações, como em determinados momentos a proibição de circulação entre concelhos; a saída de casa só ser autorizada mediante determinadas circunstâncias; o horário de recolher a determinadas horas estabelecidas; entre muitas outras.

Assim, apesar do art.º 27.º da CRP, no seu n.º 1, referir que todos os cidadãos têm direito a ambos, no n.º 2 do mesmo, é dada abertura para a restrição do Direito de liberdade em situações de “sentença judicial condenatória pela prática de ato punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança”, invocando o seu n.º 3, as exceções a este princípio da liberdade. Uma dessas exceções é a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessário”, matéria essa que constitui objeto de estudo da presente investigação e que será melhor discutida infra, desde logo em termos da sua admissibilidade no processo contraordenacional²⁶.

Em suma, entendemos que o direito de liberdade é a regra, sendo as restrições a esse direito, a exceção. Exceção essa que não basta ser invocada por motivos de segurança, uma vez que as restrições a Direitos fundamentais como anteriormente vimos, só podem operar se não ofender princípios estruturantes da CRP, logo, a atuação policial deve estar alinhada nesta direção, enquanto guardião da autoridade do Estado e braço armado do mesmo.

2.2. Medidas de Polícia (em sentido estrito) e Medidas Cautelares e de Polícia

Como facilmente se pode depreender, quer as Medidas de Polícia, bem como as Medidas Cautelares e de Polícia estão, inevitavelmente, em confronto com alguns Direitos fundamentais, anteriormente abordados, no entanto, como verificámos, são uma das restrições que têm previsão constitucional, inclusive para efetivar a detenção para efeitos de identificação, de acordo com o previsto na al. g) do n.º 3, do art.º 27.º da CRP.

Assim, tendo em vista efetuar uma distinção entre ambas, podemos mencionar desde já que as medidas de polícia se encontram elencadas no capítulo V da LSI²⁷. Assim, Valente (2013, p. 59) refere que as mesmas visam prevenir o perigo, o risco e o dano, mencionando ainda Raposo (2006) que estas têm um carácter puramente preventivo e de natureza antecipatória. Dada essa característica preventiva das mesmas, Caetano (2010) refere que estas não estão dependentes da existência de uma infração, para serem aplicadas.

Nesse sentido, Correia (1994, p. 4) e Soares (2017, p. 33) entendem que as medidas de polícia têm natureza “individual, unilateral e imperativa”, podendo, *in extremis*, ser asseguradas com recurso a meios coercivos. Assim sendo, de acordo com o vertido no

²⁶ Note-se que esta matéria já foi objeto de análise do ponto de vista constitucional no parecer n.º 4/81, de 16 de março, que analisou a constitucionalidade da Detenção para identificação, no âmbito contraordenacional, prevista no art.º 42.º do então Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho.

²⁷ Aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

Parecer n.º 1/2008²⁸ “os atos de polícia com carácter unilateral e imperativo constituem comandos dirigidos aos indivíduos pelas autoridades, cuja eficácia não depende da aceitação dos destinatários e a que estes devem obediência”, o que nos leva a concluir que são comandos exercidos perante os cidadãos com uma finalidade preventiva.

Já as medidas cautelares e de polícia, dada a competência conferida aos OPC no art.º 55.º do CPP, importa ter consciência que estes atuam no processo enquanto coadjuvadores das autoridades judiciárias, neste caso, sob a direção e dependência funcional²⁹ destas, pese embora, tenham competência para “colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova” por iniciativa própria, de acordo com o n.º 2 do dito art.º 55.º do CPP, cabendo assim as medidas cautelares e de polícia, nesta competência.

Nesse sentido, Lucas (2005) indica-nos que as medidas cautelares e de polícia têm uma natureza reativa, operando após a notícia do crime, com a finalidade de acautelar meios de prova. Porém, conforme Valente (2022) nos indica, estas medidas são precárias e temporárias, uma vez que são dependentes de apreciação e validação judicial.

Desta forma, para situações de âmbito contraordenacional, entendemos que se deva afastar a aplicabilidade da identificação de pessoas suspeitas prevista na al. b), do n.º 1 do art.º 28.º da LSI, dada a sua natureza preventiva, devendo os Polícias pautar a sua atuação com observância da medida cautelar e de polícia prevista no art.º 250.º do CPP, pois, conforme Afonso (2015, p. 250) refere “a exigência de identificação consubstancia-se numa medida de polícia, a ser exercida nos termos e condições previstos na Constituição e na lei”.

2.2.1. Ordem de identificação

No que a esta temática diz respeito, Amaral (2018) indica-nos que uma ordem é um ato de comando que impõe a um particular a adoção de uma conduta positiva ou negativa, sendo que quando estamos perante uma conduta positiva, devemos chamar-lhe de ordens, enquanto que, quando se impõe uma conduta negativa, devemos chamar-lhe de proibições. Porém, importa referir que Borges (2011) declina esta diferenciação, visto entender que para efeitos do art.º 348.º do Código Penal “uma ordem é simplesmente um acto de comando, quer este implique uma acção, quer uma omissão”, posição da qual corroboramos.

Assim, no que concerne à ordem de identificação, proferida pelos Polícias, Espada (2014, p. 39) indica-nos que esta significa para o identificando, “a sua adstrição [a] uma

²⁸ Do Conselho Consultivo da PGR.

²⁹ De acordo com o art.º 56.º do CPP.

obrigação positiva de facto infungível: identificar-se”. Importa ainda termos presente que conforme Silva (2020, p. 37) nos indica, “a ordem de identificação é uma medida típica de polícia, quando legitimamente dimanada”, com cobertura constitucional no n.º 2 do art.º 272 da CRP, bem como em demais diplomas legais, como é o caso da al. a) do n.º 1 do art.º 28.º da LSI, da Lei orgânica da PSP e da GNR³⁰ e do n.º 1 do art.º 250.º do CPP, pelo que o seu não acatamento, inevitavelmente terá de ter consequências jurídicas³¹.

Relativamente ao *iter* da identificação a observar, entendemos que quer estejamos perante a suspeita de um crime, ou de uma contraordenação, devemos observar, o previsto no art.º 250.º do CPP, por força da remissão do art.º 41.º do RGCO. Assim, quer seja uma contraordenação que os Polícias tiveram conhecimento *per si*, quer por notícia dos ORV, devem de acordo com o n.º 2 do art.º 250.º do CPP fazer prova da sua qualidade, comunicar ao visado os meios pelos quais se pode identificar³² e indicar-lhe as circunstâncias que fundam a obrigação de se identificar, onde, no caso do nosso objeto de estudo, tem fundamento no flagrante delito contraordenacional, de uma contraordenação ferroviária, dado estas consubstanciarem um facto típico, ilícito, culposo e punível.

Seguidamente, devem indicar ao visado que a sua identificação deve ser aferida através dos documentos previstos no n.º 3 do mencionado art.º 250.º CPP, sendo de referir que o alcance do n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, ao referir o cartão de cidadão ou outros documentos autênticos que permitam a identificação civil e fiscal, parece ainda ser mais alargado e ir de encontro ao previsto no n.º 4 do art.º 250.º do CPP.

Caso o cidadão infrator não seja portador de nenhum destes documentos, então deve-se observar o previsto no n.º 5 do art.º 250.º do CPP, que nos indica que este se pode identificar através da comunicação com uma pessoa que apresente os seus documentos; que este se desloque acompanhado pelos OPC ao lugar onde se encontrem os documentos de identificação ou através do reconhecimento da sua identidade por uma pessoa devidamente identificada com documento de identificação, que garanta a veracidade dos dados pessoais indicados pelo identificado, onde somos da opinião de que se deve alertar os atestadores do teor do crime de “Falsas Declarações”, previsto no art.º 348.º-A do Código Penal.

³⁰ Nos art.ºs 12.º n.º 2 e 14.º n.º 2, respetivamente

³¹ Desde logo porque o art.º 5.º da LSI estatui o dever de colaboração dos cidadãos, os quais devem acatar “ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruindo o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança”. Porém, trataremos melhor esta matéria no capítulo V.

³² Constantes nos n.ºs 3 a 6 do art.º 250.º do CPP.

Até este n.º 5 do art.º 250.º do CPP, inclusive, é pacífico na doutrina e jurisprudência existente no nosso ordenamento jurídico, a aplicação subsidiária dos preceitos reguladores do processo criminal, ao processo contraordenacional.

Esgotados todos estes meios de identificação, o passo seguinte, previsto no n.º 6 do art.º 250.º do CPP, que se consubstancia na condução do visado ao posto policial mais próximo, é objeto de bastante diferendo, essencialmente na doutrina, uma vez que legitima os OPC a privar o *ius ambulandi* do infrator, pelo tempo estritamente indispensável à sua identificação, procedimento esse que em caso algum pode ser superior a seis horas e que legitima, em caso de necessidade, a realização de “provas dactiloscópicas, fotográficas ou de natureza análoga e convidando o identificando a indicar residência onde possa ser encontrado e receber comunicações”.

Contudo, importa atender à particularidade dos regimes setoriais, tendo em vista verificar se para a contraordenação em apreço, a legislação que regula o setor impõe algum procedimento para o caso de impossibilidade de identificação. Assim, a título de exemplo, podemos indicar que no âmbito da legislação que regula a circulação rodoviária, o art.º 171.º n.º 2 do Código da Estrada³³ indica como “solução” para a impossibilidade de identificação, nos casos em que a infração diga respeito ao exercício da condução, que o auto de contraordenação seja levantado ao titular do documento de identificação do veículo, correndo contra ele o respetivo processo³⁴.

Ora, no caso da legislação ferroviária, é inexistente qualquer alusão ao procedimento a adotar para os casos de impossibilidade, logo, devemos socorrer-nos daquilo que está previsto no RGCO³⁵.

³³ Que refere: “Quando se trate de contra-ordenação praticada no exercício da condução e o agente de autoridade não puder identificar o autor da infracção, deve ser levantado o auto de contra-ordenação ao titular do documento de identificação do veículo, correndo contra ele o correspondente processo”.

³⁴ Porém, este pode usar do mecanismo previsto nos n.ºs 3 e 4, do art.º 171.º do Código da Estrada, que referem o seguinte:

“3 - Se, no prazo concedido para a defesa, o titular do documento de identificação do veículo identificar, com todos os elementos constantes do n.º 1, pessoa distinta como autora da contra-ordenação, o processo é suspenso, sendo instaurado novo processo contra a pessoa identificada como infractora.

4 - O processo referido no n.º 2 é arquivado quando se comprove que outra pessoa praticou a contra-ordenação ou houve utilização abusiva do veículo”.

³⁵ Onde também se verifica um silêncio sobre o procedimento a adotar. Assim, visto este procedimento ser uma matéria nebulosa no nosso ordenamento jurídico, em termos contraordenacionais, a mesma será tratada de forma exaustiva no capítulo IV, uma vez que é parte do objeto de estudo central da presente investigação.

2.2.2. *Ordem de Detenção*

No que concerne à ordem de detenção proferida pelos Polícias, esta pode resultar do facto de um suspeito ser detetado em flagrante delito, nos termos dos art.ºs 255.º e 256.º do CPP perante a prática de um crime ou então consubstanciar-se por ser uma detenção para efeitos de identificação, nos termos do n.º 6 do art.º 250.º do CPP e art.º 27.º n.º 3, al.) g) da CRP, nos casos em que estejam esgotadas as outras formas previstas nos n.ºs 3 a 5 do mencionado art.º 250.º do CPP para aferir a identificação do visado.

Seguidamente, importa frisar que, relativamente à ordem de detenção, o destinatário desta ordem “passa a estar adstrito a uma obrigação negativa de facto infungível” que se consubstancia no facto de “ter de suportar a privação total do seu *ius ambulandi*”, conforme nos refere Espada (2014, p. 39).

Relativamente à definição de detenção, conforme também Espada (2014, p. 17) nos indica, é um conceito que não se encontra definido na lei. Porém, concordamos com a proposta de conceito que o mesmo apresenta, ao entender que a

Detenção é a privação total da liberdade de ambulação, em regra por curto período de tempo, sem finalidades punitivas ou de natureza coativa em ordem a um processo penal, ordenada por autoridade judiciária ou administrativa, em casos especiais por particulares, podendo a captura – momento inicial da supressão total do «*ius ambulandi*» - ser acompanhada ou não de coação direta.

Desta feita, a ordem de detenção³⁶ significará, bem como, terá, por regra, as consequências jurídicas, apresentadas no conceito supra apresentado, proposto por Espada (2014, p. 19). Após os polícias verbalizarem esta ordem, entendemos que, assim que se mostre seguro para todos os intervenientes, devem transmitir toda essa informação aos destinatários da norma e explicar-lhes todos os direitos e deveres que têm enquanto detidos, não devendo em caso algum colocar-lhe entraves à efetivação dos mesmos, por forma a transmitir a clareza da atuação das Polícias, além de que, em nossa opinião, ajuda a amenizar possíveis situações de hostilidade à ação policial, dada a urbanidade e elevação apresentadas.

³⁶ Ou “VOZ DE DETENÇÃO” – termo habitualmente utilizado pelos Polícias na elaboração de expediente policial, quando se referem à ordem de detenção.

2.2.3. Detenção para identificação vs Condução a Posto Policial - Clarificação

Conscientes da força das palavras, bem como da ideia generalizada a que determinados conceitos nos conduzem *in loco*, entendemos ser importante a clarificação deste ponto. Assim, concordamos claramente com Afonso (2008, p. 388) quando este nos indica que “o conceito de *detenção* conduz-nos logo à ideia da *privação total* da liberdade. O de *retenção* leva-nos tendencialmente à ideia de *privação parcial*”.

Assim, o significado das expressões em análise, quer seja a “detenção para identificação”, quer seja a “condução a posto policial” ou ainda a “condução coativa a posto policial”, querem, em bom rigor, tratar a mesma realidade, que é a materialização do n.º 6, do art.º 250.º do CPP, que se consubstancia em conduzir um cidadão a um posto policial, para efeitos de identificação, em virtude de ser impossível identificá-lo no local, através dos mecanismos previstos nos n.ºs 3 a 5, do art.º 250.º do CPP.

Note-se que esta “condução a posto policial” tem cobertura constitucional na al.) g) do n.º 3, do art.º 27.º da CRP, que a apelida de “detenção para identificação”, porém, como irá ser um procedimento muito abordado no presente estudo, importa fazer desde já esta clarificação para que, quando sejam abordados autores que apelidam este procedimento de forma diferente, se saiba de que estamos a falar da mesma coisa.

Importa ainda mencionar que a IGAI, na sua Recomendação n.º 3/2017 refere 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 a liberdade da pessoa e o interesse de justiça”, sendo ainda um procedimento apelidado pelo Tribunal Constitucional por “retenção no posto policial até seis horas”³⁷. Tal distinção é ainda visível no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de janeiro de 2013³⁸, em que o relator diferencia a detenção, da condução a posto policial, ao referir “...o recorrente não deteve a lesada mas apenas a conduziu ao Posto para identificação – como nos parece evidente”.

Em suma, como temos vindo a verificar, não existe entendimento unânime acerca da “melhor expressão” a empregar a este procedimento, pelo que o autor do presente estudo e com o devido respeito, referir-se-á a este procedimento como “condução a posto policial”³⁹, por este ser o termo utilizado pelo n.º 6, do art.º 250.º do CPP, bem como, pelo facto de a

³⁷ Conforme Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87, de 9 de janeiro de 1987.

³⁸ Referente ao processo n.º 22/09.6 GAPNF.P1, proferido pela 1.ª secção, tendo como relator o desembargador Francisco Marcolino.

³⁹ Desde logo por subscrever a posição de Afonso (2008), por esta apenas nos conduzir ao significado de retenção e de privação parcial.

“Detenção para identificação”⁴⁰ não ter a finalidade da detenção a que o art.º 254.º do CPP se refere, o que pode gerar confusão de termos, pelo que, doravante, sempre que nos referir a este procedimento será privilegiada esta abordagem.

2.3. A aferição do Princípio da Legalidade nas medidas de polícia

Por tudo que vem sido referido no presente capítulo e por a esfera de atuação policial não encontrar definidas, de forma exaustiva, as medidas de polícia, importa atender a determinados pilares nos quais se deve fundar a ação policial, desde logo porque importa termos sempre presente que o princípio da legalidade é uma vinculação à qual está obrigada toda a Administração Pública, conforme Amaral (2018) nos refere.

Assim sendo, conforme Novais (2017, p. 245) nos indica, qualquer restrição aos Direitos fundamentais dos cidadãos será “inconstitucional se violar os chamados limites aos limites dos direitos fundamentais, designadamente, a igualdade, a proibição do excesso, a segurança jurídica, a proteção da confiança”, pelo que consideramos estes como a “cláusula geral” para a intervenção policial, a que Lucas (2005) alude.

Além destes, consideramos ainda que o princípio da proporcionalidade e da necessidade são também eles enformadores do princípio da legalidade, tal como se depreende do art.º 2.º do Decreto-lei n.º 457/99, de 05 de novembro, que nos indica claramente que o recurso a arma de fogo só é permitido em observância do princípio da necessidade e da proporcionalidade, “como medida extrema, quando outros meios menos perigosos se mostrem ineficazes”.

Por fim, é de salientar que o princípio da legalidade é previsto no RGCO nos seus art.ºs 2.º, que versa sobre a qualificação de determinado facto como contraordenação, e 43.º que nos indica que “O processo das contra-ordenações obedecerá ao princípio da legalidade”. Porém, Espada (2014, p. 36) alerta para o facto de que o princípio da legalidade que este art.º 43.º do RGCO evoca, “apenas é aplicável dentro do processo de contraordenação. Antes disso não. Porque antes, justamente, não há processo”, uma vez que aquilo que existe “são competências cautelares próprias dos agentes fiscalizadores preordenadas a um eventual processo”, porém, como o próprio menciona, apesar desta particularidade, que importa efetuar “por uma questão de rigor”, devemos ter em consideração neste processo, o “princípio da legalidade (da atuação administrativa)”, posição da qual corroboramos por motivos óbvios, enquanto princípio basilar de um EDD.

⁴⁰ Santos e Leal-Henriques (2004) referem mesmo que esta não é uma medida detentiva.

Capítulo III – Evolução histórica do Regime Jurídico da Identificação de Cidadãos no âmbito Contraordenacional

Primeiramente, antes de partirmos para o regime jurídico da identificação contraordenacional, importa mencionar que, de acordo com o art.º 66.º do CC, o começo da personalidade jurídica, adquire-se no momento do nascimento completo e com vida e só cessa com a morte, tal como nos indica o art.º 68 do CC. A capacidade jurídica, não pode ainda ser renunciada, no todo ou em parte, como nos refere também o CC, no seu art.º 69.

Nesse seguimento, diz-nos o CC, no seu art.º 72.º, que “Toda a pessoa tem direito a usar o seu nome, completo ou abreviado, e opor-se a que outrem o use ilicitamente para sua identificação ou outros fins”. Tal realidade faz com que exista um regime jurídico da identificação dos cidadãos, contudo este nem sempre foi como hoje o conhecemos.

Fazendo uma retrospectiva a partir da instauração da República, Fernandes (2019) refere-nos que o primeiro Bilhete de Identidade (BI), emitido em Portugal foi no ano de 1914, contendo este muitos dados, como duas fotografias, uma de perfil e outra de frente, o nome da pessoa e os seus traços físicos, a morada, impressão digital e filiação, entre outros elementos que “cabiam em três páginas”, porém, este autor frisa que só em 1919 é que a lei estabeleceu que este documento pudesse servir de prova, o que fez com que fosse dada bastante importância à apresentação do BI, para efeitos de autenticidade da identificação.

Atualmente, o BI foi substituído pelo Cartão de Cidadão, por força da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, que incorporou outros elementos de identificação que anteriormente se encontravam dispersos noutros documentos de identificação, como é o caso do número de identificação fiscal (NIF), do número de identificação da Segurança Social (NISS) e o número de utente) contendo ainda um microchip que pode ser alvo de leitura digital, por forma a obter todos estes dados de forma eletrónica, iniciando a sua emissão em 2008.

Posto isto, em termos de identificação de cidadãos no âmbito contraordenacional, o procedimento a levar a cabo também foi sofrendo alterações, desde a tentativa de instituição deste regime sancionatório, em 1979, até aos dias de hoje, pelo que analisaremos de seguida toda esta perspetiva histórica, terminando o presente capítulo com a análise daquilo que se encontra previsto para a identificação de passageiros, do transporte ferroviário da CP.

3.1. A instituição do Direito de Mera Ordenação Social no ordenamento jurídico português

Brandão (2013, p. 158) refere que, até meados da década de 1970, a discussão académica em torno da introdução do paradigma das contraordenações alemão no sistema jurídico português “não foi bem uma discussão, mas mais uma espécie de solilóquio de Eduardo Correia”. Segundo o mesmo, no período revolucionário foi sentido um aumento da criminalidade, dada a “acentuação de um desordenado processo de sobrecriminalização”, que levou Figueiredo Dias a apelidá-lo de “completa anarquia jurídico-penal”

Nesse seguimento, a segunda metade da década de 1970, conforme Brandão (2013, p. 159) nos indica, foi caracterizada por um avolumar de propostas legislativas tendo em vista a reforma do Código Penal, a eliminação das contravenções e a instituição do DMOS, posições defendidas à época não só por Eduardo Correia, mas também Figueiredo Dias, Costa Andrade e Faria Costa, o que levou a que a nova legislação contraordenacional e o Código Penal de 1982 fossem um produto representativo da Escola de Coimbra.

Assim, por força do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, foi instituído o Ilícito de Mera Ordenação Social no nosso ordenamento jurídico, porém, convém referir que este não nasce do labor da Comissão formada para a preparação da reforma penal⁴¹. Brandão (2013, p. 162) refere mesmo que Figueiredo Dias e Costa Andrade recomendaram que a dita reforma fosse efetuada de forma conexa com os trabalhos preparatórios do regime geral do DMOS, por forma a atender à natureza deste tipo de ilícito, bem como estabelecer as normas gerais das “sanções, processo, legalidade, instâncias encarregadas da investigação e decisão”.

Porém, nada disso aconteceu por força da queda do IV Governo Constitucional em junho de 1979, pelo que o Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, aprovado a 6 de junho de 1979, pelo Ministro da Justiça à época, Eduardo Correia, no Conselho de Ministros e publicado a 24 de julho desse ano, não passou pela Comissão de reforma do Código Penal, o que o fez ser projetado apenas com base no anteprojeto de Costa Andrade e Faria Costa, enquanto colaboradores do Ministério da Justiça, à data.

Nesse sentido, podemos referir que a parca vigência até 1982, deste Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, pode ter sido motivada pelo facto de ter sido um Decreto-lei isolado e não entrosado com a reforma penal que estava em curso.

⁴¹ Segundo Brandão (2013), a Comissão era formada pelo Professores Eduardo Correia e Jorge de Figueiredo Dias, pelo Conselheiro António Miguel Caeiro e pelos Assistentes da Faculdade de Direito de Coimbra José Beleza e José de Faria Costa.

Posto isto, relativamente ao presente objeto de estudo, o regime jurídico da identificação contraordenacional conheceu a sua primeira versão pelo referido Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, onde o seu art.º 42.º previa a detenção para identificação em caso de flagrante delito, podendo esta ser levada a cabo por parte das autoridades administrativas competentes e pelas autoridades policiais, pelo tempo necessário à identificação, no caso desta ser imediatamente impossível, referindo o n.º 2 do mesmo que a identificação se deveria processar no mais curto espaço de tempo, não podendo nunca exceder as 24 horas.

Daqui, podemos concluir que o primeiro artigo a vigorar acerca do regime jurídico da identificação contraordenacional, no ordenamento jurídico português, era um regime claro, onde não restavam dúvidas da sua interpretação, bem como era um regime que impunha medidas privativas da liberdade dos cidadãos, numa altura em que a Constituição da República Portuguesa (CRP) era omissa relativamente às contraordenações.

3.2. O regime jurídico da identificação no RGCO desde a versão de 1982 até 1995

Em 1982, ano de implementação da reforma penal levada a cabo pela aprovação do novo Código Penal, verificou-se também a necessidade de revogação do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, tendo assim nascido o Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro, instituindo o atual RGCO⁴². Note-se que o Código Penal de 1982 optou claramente por uma política de descriminalização, muito por causa da crescente intervenção Estatal à época, o que fez com que inevitavelmente abrisse o campo de aplicação do DMOS, para as condutas que deixaram de ter dignidade penal, passarem a integrar este novo regime sancionatório.

Importa ainda mencionar que este RGCO já nasce com previsão constitucional, fruto da primeira revisão da CRP levada a cabo pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, o que reforça, claro está, a sua legalidade e valorização no sistema jurídico.

Posto isto, no que ao instituto jurídico da identificação contraordenacional diz respeito, a letra da lei manteve-se igual à prevista no revogado Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, ou seja, permitindo a detenção para efeitos de identificação, em flagrante delito contraordenacional, porém, esta não podia exceder as já referidas 24 horas.

Seguidamente, com a aprovação do CPP de 1987 passou a existir uma certa incompatibilidade em termos do instituto jurídico da identificação contraordenacional com o regime criminal, na medida em que este passou a prever que em flagrante delito de âmbito criminal e contravencional, quando existisse impedimento ou recusa de identificação, podia

⁴² Que no entanto, já vai na sua 7ª versão.

haver uma privação da liberdade, mas o seu tempo máximo seriam 6 horas. Ora, como podemos facilmente compreender, não fazia sentido em termos de proporcionalidade, para uma identificação contraordenacional, os cidadãos poderem estar privados da liberdade até 24 horas e, para uma situação criminal ou contravencional, só poderem estar 6 horas.

Por força de todas estas dinâmicas legislativas, que eram objeto de muito debate na doutrina, esta previsão expressa de detenção para identificação contraordenacional pelo período de até 24 horas foi revogada pelo Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro, que procede à 4.ª alteração ao RGCO, passando o art.º 49.º a referir apenas que “As autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contra-ordenação a respectiva identificação”, ou seja, manteve apenas o n.º 1 da letra da lei do referido art.º 49.º e revogou os seus n.ºs 2 e 3, que previam a detenção para efeitos de identificação, pelo já aludido período de 24 horas, ficando em silêncio sobre qual o procedimento a adotar perante a impossibilidade de identificação, o que tem colocado bastantes dificuldades ao trabalho das Polícias, ao não existir um procedimento claro.

3.3. A Lei n.º 5/ 95, de 21 de fevereiro

Apesar do preâmbulo do Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro, referir que a eliminação da previsão da detenção para identificação, do agente de uma contraordenação, era uma das alterações consagradas ao RGCO, a verdade é que, para parte da doutrina, por força do alcance do art.º 2.º da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro⁴³, em bom rigor, para cidadãos maiores, o problema acerca da inexistência de procedimento a adotar perante a impossibilidade de identificação do agente de uma contraordenação fosse “solucionado” por este artigo, visto que o mesmo previa que os cidadãos maiores de 16 anos deviam ser portadores de documento de identificação, sempre que se encontrassem em “lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial”.

Assim sendo, na impossibilidade de identificação de um cidadão através dos documentos a que o referido art.º 2.º aludia⁴⁴, ou ainda um documento original ou cópia autenticada que contivesse o nome completo, assinatura e fotografia do titular, o art.º 3.º, n.º 1 do diploma legal em análise, referia que deveria ocorrer um procedimento de identificação

⁴³ Apesar da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro estar mais vocacionada para situações criminais, como facilmente se depreende do seu art.º 1.º.

⁴⁴ O art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro indicava que se considerava documento de identificação o bilhete de identidade ou o passaporte, para os cidadãos portugueses; O título de residência, o bilhete de identidade ou o passaporte, para os cidadãos nacionais de Estados membros da Comunidade Europeia e, o título de residência, o bilhete de identidade de estrangeiro ou o passaporte, para os estrangeiros nacionais de países terceiros.

que consistia na condução do identificado ao posto policial mais próximo, onde deveria permanecer pelo período de tempo estritamente necessário à sua identificação, porém, não poderia, em caso algum, exceder as duas horas.

Este procedimento de identificação a que um cidadão era sujeito, pelo facto de não ser portador do documento de identificação, só poderia ocorrer nos casos em que fosse impossível identificar-se através de um terceiro que garantisse a veracidade dos dados oferecidos pelo cidadão não portador de documento de identificação; não fosse possível o identificado comunicar com pessoa da sua confiança, no sentido desta apresentar os seus meios de identificação e, por fim, nos casos em que fosse impossível acompanhar o identificado ao lugar onde se encontrem os seus documentos de identificação, tudo isto de acordo com o art.º 4.º da citada Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

Porém, importa referir que, apesar da incongruência anteriormente referida, onde o RGCO até 1995 permitia a detenção para identificação até 24 horas, ao passo que o Código de Processo Penal instituído em 1987, apenas permitia a condução a posto policial para efeitos de identificação, pelo período de seis horas, a verdade é que, esta possibilidade de condução a posto policial, operada pela Lei n.º 5/95, também ela foi, nada mais, nada menos, do que uma verdadeira incongruência. É inquestionável que não era fácil conjugar a mesma com o previsto no art.º 250.º do CPP. Sobre este ponto, importa evidenciar que a Comissão de Revisão do CPP de 1998⁴⁵, referiu mesmo que, embora a pretensão da Lei n.º 5/95 não fosse a revogação do art.º 250.º do CPP, a verdade é que a conjugação de ambos os blocos normativos era quase um enigma, o que comprova a opinião anteriormente mencionada.

Aliás, Soares (2017), para explicar esta incongruência, dá ainda o exemplo de que um suspeito do crime de furto previsto no art.º 203.º do Código Penal, podia ser detido para identificação até seis horas com base no art.º 250.º do CPP, enquanto que, um suspeito da prática do crime de homicídio, previsto no art.º 131.º do Código Penal, por ser um crime com enquadramento também no art.º 1.º da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, só poderia comparecer pelo período máximo de duas horas no posto policial, de acordo com o n.º 1, do art.º 3.º dessa Lei, o que não deixava de ser, no mínimo, caricato.

Porém, importa frisar que esta lei aparentemente foi objeto de revogação⁴⁶ tácita⁴⁷, no entanto, esta posição continua a ser muito debatida na contemporaneidade, existindo autores que entendem que com a entrada em vigor do atual art.º 250.º do CPP esta lei foi

⁴⁵ Constituída através do Despacho n.º 54/MJ/96, do Ministro da Justiça.

⁴⁶ Operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto – que será melhor abordada no subcapítulo seguinte e onde serão vertidos os argumentos contra e a favor da “revogação” operada.

⁴⁷ Figura de revogação a que o Parecer 1/2008, da PGR alude.

totalmente⁴⁸ revogada, outros entendem que apenas foi operada uma revogação parcial⁴⁹ enquanto uma outra corrente entende que vigoram os dois regimes em simultâneo⁵⁰.

Pese embora existam entendimentos distintos, a verdade é que não deixa de ser assinalável o argumento apresentado por Afonso (2008) para reforçar a sua posição, ao mencionar que a Lei n.º 59/98, de 25 de agosto foi aprovada a 29 de junho, enquanto que a Lei n.º 49/98, de 11 de agosto⁵¹ foi aprovada um dia após, a 30 de junho, o que é uma clara intenção da Assembleia da República manter em vigor a Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, defendendo ainda ser inquestionável que na letra da Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, em nenhum local indica que a mesma procede à revogação da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

Contudo, apesar de concordarmos com o argumento de Afonso (2008), acompanhamos a posição maioritária, que entende a revogação tácita da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, por a conjugação desta com o atual art.º 250.º do CPP ser efetivamente muito nebulosa, senão mesmo impossível de operacionalizar na prática, realidade essa que não acontece se observarmos apenas o previsto no art.º 250.º do CPP, na sua atual redação, que, aliás, diga-se de passagem, é o entendimento que deve ser seguido⁵², por maioria de razão.

3.4. A revisão constitucional de 1997 e a revisão do CPP operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto

Na verdade, a possibilidade da condução coativa a posto policial para efeitos de identificação, prevista no n.º 3 do art.º 250.º do CPP, na sua versão originária, sempre foi objeto de discussão, do ponto de vista constitucional, tendo tal problema apenas sido solucionado definitivamente pelo aditamento da atual al.) g)⁵³, do n.º 3, do art.º 27.º da CRP, operado pela Lei Constitucional 1/97, de 20 de setembro, sendo nossa perceção que esta revisão constitucional foi o mote para a reforma processual penal em análise.

⁴⁸ Como é o caso do Parecer n.º 7/2002, do Conselho Consultivo da PGR, que teve como relator Mário Serrano; Parecer n.º 161/2004, do Conselho Consultivo da PGR, que teve como relator Esteves Remédio; Parecer n.º 1/2008 do Conselho Consultivo da PGR, que teve como relator Esteves Remédio, homologado pelo Ministro da Administração Interna em 13 de dezembro de 2007, tendo sido objeto de publicação no dia 8 de janeiro de 2008, na II Série do Diário da República n.º 8/2008, 1524 – 1534; Taborda (2009); Albuquerque (2011); Fernandes (2019); Silva (2020) e Valente (2022).

⁴⁹ Como é o caso de Afonso (2008) – que defende estarmos perante uma derrogação tácita; Carvalho (2010); Carvalho (2014) e Côte-Real (2017).

⁵⁰ Como é o caso do Parecer n.º 20/2003, da IGAI, segundo Espada (2014).

⁵¹ Que procedeu à alteração da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

⁵² Por força das conclusões do Parecer n.º 1/2008, do Conselho Consultivo da PGR, que foi objeto de homologação por Sua Exa. o Ministro da Administração Interna.

⁵³ Que prevê a “Detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”.

Apesar do problema em torno do regime jurídico da identificação de cidadãos não ter desaparecido com a previsão constitucional da possibilidade de detenção para efeitos de identificação, Fernandes (2019) entende que esta revisão constitucional e a reforma processual penal operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto⁵⁴, fizeram com que o novo art.º 250.º do CPP e a CRP se aproximassem formal e materialmente. Além disso, a Lei n.º 59/98, de 25 de agosto fez com que a Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, fosse tacitamente revogada⁵⁵, de acordo com vários pareceres⁵⁶.

De referir ainda que, conforme é visível no Parecer 7/2002⁵⁷ “O artigo 250º do CPP não contém norma correspondente ao citado artigo 2º, nº 1, da Lei nº 5/95, mas **daquele decorre implicitamente a consagração da obrigação do porte de documento de identificação**⁵⁸, ao estatuir o dever de identificação”, posição essa também defendida por Carvalho (2014) e da qual concordamos por completo.

Assim, dado o silêncio do RGCO sobre o procedimento a adotar no âmbito contraordenacional, por força da remissão do art.º 41.º n.º 1 do RGCO, a atual letra do art.º 250.º do CPP é, em nossa opinião, o preceito legal a observar neste âmbito. Porém, como estamos perante um tema muito sensível, que restringe Direitos Fundamentais dos cidadãos, por forma a efetuar a devida análise, que Espada (2014) entende dever ser tratada com “pinças”, trataremos esta problemática no capítulo seguinte, tendo em vista a retirada de ilações, que nos permitam elaborar a resposta à nossa pergunta de partida.

3.5. Identificação do cidadão que pratica uma contraordenação no transporte ferroviário de passageiros da CP

Como já verificamos anteriormente, os ORV podem, no exercício das suas funções, de acordo com o art.º 6.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, exigir ao agente de uma contraordenação que lhes seja facultada a sua identificação civil e fiscal, sendo esta apurada através do seu cartão de cidadão ou outro documento autêntico que permita aferir a mesma. Quando o ORV não consiga apurar esta identificação, o mesmo pode requerer a intervenção

⁵⁴ Que teve como objetivo concentrar neste diploma processual o regime de identificação de cidadãos suspeitos.

⁵⁵ Posição que ainda na contemporaneidade não é unânime, como temos vindo a verificar.

⁵⁶ Como é exemplo disso o Parecer n.º 7/2002 do Conselho Consultivo da PGR, com o relator Mário Serrano, que conclui no seu ponto 86 que a nova redação dada ao art.º 250.º do CPP, pela reforma de 1998, teve como intuito “conjugiar os modelos em confronto, da qual terá resultado a revogação tácita da Lei n.º 5/95”; bem como no 1.º ponto das conclusões do Parecer 1/2008, de 11 de janeiro do Conselho Consultivo da PGR, que nos refere que “A Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, foi tacitamente revogada pelo artigo 250.º do Código de Processo Penal, na redacção da Lei n.º 59/98, de 25 de Agosto;”.

⁵⁷ Do Conselho Consultivo da PGR, que teve como relator Mário Serrano.

⁵⁸ Sublinhado nosso.

de um agente de autoridade policial para proceder à identificação do infrator, tal como resulta do n.º 3 do mencionado artigo.

Desta feita, entendemos que a intervenção da autoridade policial é considerada de recurso, logo, terá de, inevitavelmente, ter um campo de atuação, conferido pela Lei, superior ao mandado dos ORV, dada a sua competência de identificação se considerar de 2ª linha.

Importa ainda frisar que, para se poder dar início ao processo contraordenacional, é necessário que sejam aferidos os dados do infrator constantes no formulário em Anexo 1, nomeadamente, o seu nome, data de nascimento, morada, o tipo de identificação civil e o respetivo número da mesma e ainda o seu número de identificação fiscal.

Sobre os procedimentos a levar a cabo perante a impossibilidade de identificação do agente de uma contraordenação ferroviária, visto a legislação setorial não prever nenhum procedimento específico, deve-se observar o RGCO, matéria que densificaremos de seguida.

Capítulo IV – A impossibilidade de identificação em âmbito contraordenacional e consequências jurídicas associadas

Após a abordagem dos capítulos anteriores, chegou a fase de abordarmos, neste e no capítulo seguinte, a questão central da temática em estudo. Nesse sentido, visto já termos verificado que nas contraordenações praticadas por passageiros do transporte ferroviário da CP se aplica o previsto no RGCO⁵⁹, irão ser abordados no presente capítulo, os procedimentos a adotar quando é impossível identificar o agente de uma contraordenação no local⁶⁰.

Note-se que esta problemática tem sido objeto de bastante debate no seio da comunidade policial e já originou em específico para a realidade ferroviária, a emanção do Parecer 57/2006⁶¹, bem como da Determinação 02/DSTP/13, numa tentativa de

⁵⁹ Visto que em questões de bilhética, reguladas pela Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, esta nada refere acerca do procedimento de identificação a adotar e, o Regime Geral das Infrações Tributárias, enquanto Direito subsidiário da mesma, nada refere também e remete para o RGCO enquanto Direito subsidiário no que concerne à matéria de contraordenações. Além disso, na demais legislação que regula o setor, como é o caso do Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, aplica-se também o RGCO, pelo que, para não estarmos a repetir esta cascata remissiva, iremos referir sempre que se deve observar o RGCO nas contraordenações ferroviárias, para não gerar confusões interpretativas.

⁶⁰ Ao referirmo-nos à expressão “local”, subentenda-se os procedimentos a que alude os n.ºs 3 a 5 do art.º 250.º do CPP.

⁶¹ Emitido pelo Gabinete Jurídico do Comando Metropolitano da PSP de Lisboa, tendo como relator o Técnico Superior Vítor Ferreira Duarte.

uniformização dos procedimentos policiais a observar, pelo que chamaremos à colação⁶² o seu conteúdo, por forma a enriquecer a presente investigação.

Além do conteúdo destes, tentaremos dissecar as correntes doutrinárias e a jurisprudência existente no nosso ordenamento jurídico, acerca desta temática, tendo em vista apresentar uma visão o mais clara possível, acerca da problemática em estudo, para tentarmos definir o procedimento policial, de acordo com a lei, a adotar pelos Polícias, quando são confrontados com situações desta natureza.

4.1. Procedimento a adotar perante a impossibilidade de identificação de cidadão que pratica uma contraordenação

Visto que o RGCO nada refere quanto aos procedimentos a levar a cabo para esta problemática, a verdade é que a aplicação do art.º 250.º do CPP, por força do art.º 41.º n.º 1 do RGCO tem feito correr muita tinta, nomeadamente, quando em causa está a possibilidade de condução ao posto policial, prevista no n.º 6 do mesmo.

Sobre a aplicação deste procedimento do n.º 6 do art.º 250.º do CPP ao ilícito de mera ordenação social, Espada (2014, p. 54) indica que todos os autores que o rejeitam têm dois aspetos comuns, que é o facto de nenhum deles⁶³ apresentar uma solução para os casos de impossibilidade de identificação no local, bem como considerarem que, perante a “recusa voluntária em facultar a identificação”, os infratores incorrem no crime de desobediência⁶⁴.

Já relativamente aos autores que admitem a detenção para identificação no âmbito contraordenacional, Espada (2014) menciona que estes não têm unanimidade quanto ao regime aplicável, desde logo porque alguns a defendem com base na Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro⁶⁵, outros a fundamentam no art.º 250.º do CPP, enquanto que outros admitem a mesma, mas não clarificam qual o regime adotado.

Já em termos de jurisprudência de instâncias superiores, da pesquisa efetuada não foi possível encontrar nenhum acórdão que tratasse diretamente este assunto⁶⁶. Porém, existem

⁶² Em virtude de nos encontrarmos autorizados a tal, por Sua Ex.^a o DNAUORH, conforme seu despacho de 02/02/2023 que se anexa no Anexo 3 ao presente estudo.

⁶³ Espada (2014) entende que Pinheiro e Fernandes (1999) se excetuem desta generalidade por não se pronunciarem, provavelmente, devido à especialidade do seu texto em matérias constitucionais.

⁶⁴ Questão essa, também controversa na doutrina.

⁶⁵ Apesar de existir o entendimento maioritário da sua revogação tácita, conforme vertido no ponto 3.3 do presente estudo.

⁶⁶ Em opinião de Espada (2014) motivada por duas razões de cariz sociológico:

“i) Por um lado, os agentes de autoridade quando confrontados com situações potenciadoras de ordem detenção por impossibilidade de identificação de autor de contraordenação, muitos deles, pelo receio da incerteza, optam por ação de cariz pedagógica levando a que a identificação fique por obter e o consequente

arestos que opinam sobre esta problemática, motivo pelo qual serão incluídos nos subpontos seguintes, de acordo com o sentido⁶⁷ dos mesmos.

Note-se que a inexistência de um procedimento para esta situação enfraqueceria a eficácia do sistema contraordenacional, bem como o facto de ter agentes de autoridade a não saber ou ter dúvidas sobre como agir em matéria de restrição de Direitos Fundamentais, num Estado de Direito é, como Espada (2014, p. 60) nos indica, assustador, pelo que densificaremos de seguida as posições existentes na doutrina e na jurisprudência, que são contra ou a favor da condução do agente de uma contraordenação a posto policial.

4.1.1. Posições existentes na doutrina e jurisprudência que são contra a condução do infrator a posto policial

Relativamente às posições existentes no nosso ordenamento jurídico, que obstam à condução do infrator a posto policial, para efeitos de identificação, no âmbito contraordenacional, podemos indicar, desde já, a Recomendação n.º 1/2004 da IGAI⁶⁸.

Note-se que esta recomendação é amplamente conhecida pelas forças de segurança pelo seu teor restritivo em matéria contraordenacional, no entanto, apesar de toda essa característica que lhe é reconhecida, importa, num estudo desta natureza, uma análise profunda à mesma, tendo em vista almejar o seu alcance e validade jurídica.

Nesse sentido, importa já mencionar que a detenção de suspeitos para efeitos de identificação tem cobertura constitucional, sendo esta uma privação da liberdade prevista na al.) g) do n.º 3, do art.º 27.º da CRP⁶⁹.

auto de notícia por levantar [emergindo assim, de acordo com a nota de rodapé 159 de Espada (2014) o “conhecido provérbio de cariz castrense: *o melhor serviço é o que fica por fazer*”];

ii) Por outro lado, os que optam por exigir a identificação, detendo muitas das vezes o autor da contraordenação para identificação, nunca encontram quem conteste a detenção. E este facto é muito curioso. E quanto a nós só sucede porque a detenção para meros efeitos de identificação – seja por que infração for – é algo conatural a qualquer ordem jurídica digna desse nome. É, digamos, Direito natural. E se assim é, ao detido para identificação, após ter sido flagrado, estando impossibilitado de se identificar, ou agindo como se o estivesse, nunca lhe passará pela cabeça, nem nos seus sonhos mais recônditos – pois é algo natural mesmo ao leigo em assuntos jurídicos – que a sua detenção tenha sido ilegal. É que a ser ilegal bastaria dizer ao agente de autoridade que não tem consigo qualquer documento de identificação para, em grande parte dos casos, ser de imediato mandado em paz, e tal ideia, pela sua antinaturalidade, simplesmente não surge na mente do comum dos infratores”.

⁶⁷ A favor, ou contra a condução a posto policial.

⁶⁸ No seu ponto 2, refere que “Não está prevista no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de detenção para identificação coativa de suspeito da prática de mera contraordenação”

⁶⁹ O art.º 27.º, n.º 3, al. g) da CRP menciona: “Excetua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos seguintes casos: g) Detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”.

Seguidamente, importa referir que a IGAI tem, de acordo com a sua Lei Orgânica⁷⁰, a faculdade de “emitir recomendações dirigidas às entidades, serviços e organismos do MAI”. Porém, é nosso entendimento que tal prerrogativa não pode fazer com que, no uso do labor dessas recomendações, seja desaplicada uma determinada norma em vigor no nosso ordenamento jurídico, desde logo porque essa prerrogativa apenas é possível através da figura da revogação⁷¹ ou de uma declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral, que declare uma norma inconstitucional nos termos do art.º 282.º da CRP, o que não se verifica em ambos os casos. Logo, em nossa opinião, a recomendação 1/2004 da IGAI, jamais poderá revestir a forma de “força obrigatória geral” tal como a sua epígrafe refere, devendo apenas ser entendida como uma “recomendação”, por lhe faltar a forma legal que a revista de *ius imperii*, pelo que consideramos que a mesma é apenas um “conselho”.

Na mesma direção do n.º 2⁷² da recomendação supra analisada, vai a posição do Parecer n.º 20/2003, da IGAI⁷³, ao mencionar, também de forma expressa, o mesmo teor desta, no entanto, este parecer vai mais longe e efetua a contextualização histórica⁷⁴, para justificar tal posição. Ora, apesar de compreendermos e concordarmos com a validade desse argumento, a verdade é que também é ausente neste parecer a solução jurídica para tal situação, logo, com o devido respeito, entendemos que sem esta análise, o mesmo apenas se ocupa de parte do problema, mas não de “resolver” o problema, o que faz com que apenas ajude a “agudizar” a problemática da operacionalização da missão das autoridades administrativas competentes e das autoridades policiais, neste âmbito.

De salientar ainda que da resposta obtida do COMETPOR, é visível na al. c) da difusão de procedimentos policiais de 20JAN2017, que a condução do infrator a posto policial não se pode observar, para infrações contraordenacionais ferroviárias⁷⁵.

No sentido de tal proibição, Pinheiro e Fernandes (1999) defendem que apenas as infrações que podem ser punidas com privação da liberdade, podem originar a detenção para

⁷⁰ Aprovada pelo Decreto-lei n.º 22/2021, de 15 de março.

⁷¹ Que de acordo com o art.º 7.º do Código Civil, pode ocorrer de forma expressa, com a entrada em vigor de uma nova lei que declare expressamente essa revogação; ou então através da figura da revogação tácita, resultante da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes; ou ainda nos casos de revogação global, em que a nova lei regula toda a matéria da lei anterior.

⁷² “Não está prevista no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de detenção para identificação coativa de suspeito da prática de mera contraordenação”.

⁷³ Que segundo Afonso (2008) foi o preceito que originou a dita recomendação 1/2004 da IGAI.

⁷⁴ Onde destacam a eliminação da possibilidade de “Detenção para efeitos de identificação” no âmbito contraordenacional, com a nova redação dada ao art.º 49.º do RGCO, através da alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 244/95, de 27 de outubro.

⁷⁵ Porém estranha-se como se consegue operacionalizar na prática esta posição com o teor da Determinação 02/DSTP/13, de 23JAN13 que conclui pela condução dos infratores indocumentados a posto policial – determinação essa que faz parte do elenco de procedimentos em vigor no referido COMETPOR - pelo que consideramos esta posição, desde logo, mais um enigma interpretativo, nesta matéria.

efeitos de identificação, sustentando esta posição com o facto de entenderem que a detenção para efeitos de identificação também é ela uma privação de liberdade, posição essa da qual Espada (2014) discorda por completo, pelo facto de que a premissa referida está viciada, pois tal afirmação não demonstra a sua veracidade, logo, estando esta premissa viciada, temos de considerar a conclusão falsa. Espada (2014, p. 59) refere ainda que tendo este raciocínio por base, apenas se poderia exigir a identificação dos infratores de delitos puníveis com pena de prisão, pelo que, “nos crimes puníveis apenas com pena de multa, em caso de flagrante delito, a entidade competente para exigir a identificação teria, *in extremis*, de mandar o suspeito embora, visto não o poder deter”, posição que subscrevemos na íntegra.

Santos e Sousa (2011) utilizam a perspetiva histórica para defenderem que a possibilidade de detenção para identificação, em termos contraordenacionais, foi eliminada com a alteração ao RGCO operada em 1995⁷⁶, onde foram supridos os n.ºs 2 e 3 do então art.º 49.º do RGCO, para ir ao encontro da intenção em acabar com este procedimento, materializada na al.) j), do art.º 3.º da lei de autorização legislativa n.º 13/95, de 5 de maio.

Admitem ainda Santos e Sousa (2011) que, apesar da condução a posto policial baseada no art.º 250.º, n.º 6 do CPP não ser possível, já o é nos casos em que a mesma seja efetuada com base na Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, quando os Polícias se depararem com casos de falta de porte de documento de identificação, “independentemente da prática de qualquer contraordenação”, o que em nosso entendimento é uma posição desde logo perigosa para os Polícias⁷⁷, por força de tudo que já fora anteriormente referido acerca do entendimento da revogação tácita da mesma, operada pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto.

Albuquerque (2011a) é também do entendimento de que a condução a posto policial é proibida para efeitos contraordenacionais, uma vez que o art.º 49.º do RGCO é exaustivo, posição da qual discordamos, por entender que o mesmo é claramente o oposto.

De salientar ainda que, com o devido respeito, discordamos por completo da posição⁷⁸ defendida pelo Exmo. Sr. Procurador-Adjunto José Ramos, que entende que perante a impossibilidade de identificação de um cidadão que está a fazer ruído na via pública, circulando com um cão perigoso, não há nada a fazer, sendo que o agente “pura e simplesmente não é sancionado”. Alias, consciente da falácia dessa posição, o mesmo admite que essa é uma opção discutível, contudo afirma que esta é “legítima e consciente do poder

⁷⁶ Através do Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro.

⁷⁷ Desde logo pelo facto do Parecer n.º 1/2008, do Conselho Consultivo da PGR, que considera a revogação tácita da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro ter sido homologado pelo Ministro da Administração Interna em 13 de dezembro de 2007, tendo sido objeto de publicação no dia 8 de janeiro de 2008, na II Série do Diário da República n.º 8/2008, 1524 – 1534.

⁷⁸ Vertida na resposta 12, à entrevista constante no Anexo C, do estudo de Carvalho (2010).

legislativo”, o que somos obrigados a acompanhar dada a já referida intenção da Assembleia da República em acabar com a detenção para identificação no âmbito contraordenacional, materializada na al.) j), do art.º 3.º da Lei n.º 13/95, de 5 de maio⁷⁹.

Porém, não nos podemos esquecer que a posição defendida por José Ramos ao mencionar que “não há nada a fazer”, inverte um dos desideratos da mencionada Lei n.º 13/95, de 5 de maio, constante na al.) b) do seu art.º 2.º, que se consubstanciava por “Intensificar a eficácia do sistema contraordenacional”. Assim, entendemos que o pensamento jurídico subjacente a esta temática não deve ser efetuado apenas com base numa das premissas referidas, mas sim, com a conciliação de ambas. Note-se que, se seguíssemos esta linha de pensamento de José Ramos, os autores de contraordenações só seriam alvo de coimas “se lhes apetecesse identificar”, caso contrário, nada lhes acontecia, o que tornaria o sistema contraordenacional do nosso ordenamento jurídico completamente inócuo, bem como, de nada valeria a pena as Polícias e demais entidades competentes para tal deslocarem-se a ocorrências de matéria contraordenacional, pois “nada poderiam fazer”.

Além disso, apesar do atual º 49.º do RGCO dar às autoridades policiais o poder de exigir a identificação do autor de uma contraordenação, mas depois nada referir quanto aos procedimentos a adotar, não pode em nossa opinião ser pretexto para uma posição como a de José Ramos, o que nos obriga a citar o caricato exemplo de Espada (2014, p. 75) ao referir que “não pode o Estado-legislador querer que os seus cidadãos voem acima das nuvens e ao mesmo tempo proibir a compra de aviões, isso seria brincar (em estado delirante) com o pagode”, o que não podemos deixar de concordar na íntegra, até porque, conforme este mesmo autor indica, não vigora no nosso ordenamento jurídico um “Direito contraordenacional optativo”. Aliás, um Polícia “nada fazer”, perante a presença de uma contraordenação, colidiria com o princípio subjacente ao art.º 48.º n.º 1 do RGCO.

Do ponto de vista da jurisprudência, que obsta à condução a posto policial, para efeitos de identificação no âmbito contraordenacional, importa citar o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 9 de janeiro de 2013⁸⁰, que refere que a aplicação do art.º 250.º do

⁷⁹ Lei de autorização legislativa para o Governo rever o RGCO.

⁸⁰ Referente ao processo n.º 22/09.6 GAPNF.P1, proferido pela 1.ª secção, tendo como relator o desembargador Francisco Marcolino. De uma forma sumária, o tribunal referido foi instado a se pronunciar acerca de uma ocorrência em que uma patrulha da GNR, ao chegar a um acidente de viação, visualizou uma cidadã que foi instada pelo militar da GNR a não se ausentar do local, tendo em vista ser identificada e proceder à sua autuação, em virtude de nesse mesmo dia a ter visto numa artéria daquela urbe a falar ao telemóvel enquanto conduzia, ao que a cidadã em questão o informou que não tinha consigo os documentos, mas que alguém lhos podia trazer, ao que o militar em questão afirmou que a mesma se estava a recusar e deu-lhe VOZ DE DETENÇÃO, transportando a mesma para o Posto da GNR. Assim, apesar de não analisarmos o procedimento do militar em questão, que consideramos desde já completamente ilegal, por negar a

CPP “exige como requisito que a pessoa a identificar seja suspeita da prática de crime”, não apresentando, porém, os fundamentos de tal afirmação.

Em suma, da investigação efetuada neste âmbito, somos obrigados a concordar com Espada (2014), quando este nos refere que todos os autores que obstam à condução do infrator a posto policial, para efeitos de identificação, no âmbito contraordenacional, não apresentam solução para o procedimento a adotar quando não seja possível identificar o infrator no local, o que em nossa opinião deveria existir, não só para a evolução da ciência jurídica, mas também para contribuírem para a solução jurídica que urge definir.

4.1.2. Posições existentes na doutrina e jurisprudência que são a favor da condução do infrator a posto policial

Relativamente às posições a favor da condução do infrator a posto policial para efeitos de identificação, em termos contraordenacionais, vários são os autores que a apontam como solução para a impossibilidade de identificação do mesmo no local.

Assim, de forma introdutória, podemos começar por referir que no acervo de perguntas e respostas do Ministério Público, da Procuradoria-Geral Distrital do Porto, à pergunta “As autoridades policiais podem exigir a identificação de um cidadão?”, a resposta⁸¹ é clara, indicando para tal o n.º 1 do art.º 250.º do CPP, com a particularidade de aditarem a seguir a “... prática de crimes” a expressão “bem como de contra-ordenações”, referindo no último parágrafo da resposta que “Na impossibilidade de identificação imediata no local, os órgãos de polícia criminal podem conduzir o suspeito ao posto policial mais próximo...”, logo, pese embora seja uma página web de “aproximação da justiça à sociedade”, a verdade é que esta pertence a uma Autoridade Judiciária.

Em termos de procedimentos policiais definidos e determinados para identificação de cidadãos por contraordenações ferroviárias, verifica-se que quer a Determinação 02/DSTP/13, de 23JAN13, quer o Parecer n.º 57/2006, de 02OUT2006, do Gabinete Jurídico do COMETLIS, ambos concluem que a condução a posto policial, prevista no n.º 6 do art.º 250.º do CPP é o procedimento adequado a observar pelos Polícias, esgotados que estejam os demais meios do n.º 3 a 5, do art.º 250.º do CPP, no local. Tal procedimento foi constatado no Relatório n.º 78/2010 da IGAI⁸², referente à Inspeção Sem Aviso Prévio PI 21/2010.

possibilidade à cidadã em questão, de alguém lhe ir apresentar os seus documentos aquele local, a verdade é que o mesmo tem um aresto que nos importa para a matéria em análise no nosso estudo.

⁸¹Disponível em <https://www.pgdporto.pt/proc-web/faq.jsf?ctxId=85&subCtxId=94&faqId=453&show=&offset=> e consultado pela última vez a 12/02/2023.

⁸² Que nas “Conclusões Gerais” e nas “Propostas” não refere qualquer ilegalidade.

Efetuada uma análise mais científica da questão, iniciando pela previsão constitucional deste procedimento, o estudo⁸³ de Espada (2014, p. 28) refere que, apesar da al.) g) do n.º 3 do art.º 27.º da CRP falar em suspeitos e o art.º 1.º, al. e) do CPP definir estes como “toda a pessoa relativamente à qual exista indício de que cometeu ou se prepara para cometer um crime, ou que nele participou ou prepara para participar”, por força do art.º 41.º, n.º 1 do RGCO, onde se lê crime, deve ler-se contraordenação, logo, se a norma constitucional suprarreferida permite a detenção de meros suspeitos para efeitos de identificação, permitirá, por maioria de razão, para os mesmos efeitos, a detenção de infratores detetados em flagrante delito, no âmbito contraordenacional.

Valente (2022, p. 326) conclui de igual modo, ao referir que a detenção para identificação prevista na da al.) g) do n.º 3 do art.º 27.º da CRP não se limita ao campo criminal. Valente (2022, p. 341) refere ainda que o texto constitucional não identifica a natureza do “suspeito” na al.) g) do n.º 3, do art.º 27 da CRP, cabendo assim ao legislador ordinário, bem como ao intérprete, a faculdade dessa interpretação que, todavia tem de considerar os direitos, liberdades e garantias fundamentais, posição da qual corroboramos.

Note-se que, se nos depararmos na letra da mencionada al.) g) do n.º 3, do art.º 27 da CRP, a conjugação das expressões “nos casos”, dá uma clara abertura para a detenção de suspeitos para identificação, em situações distintas, dada a utilização do plural, logo de uma forma muito honesta podemos referir que, em nossa opinião, esta possibilidade não se esgota no processo criminal.

Desta forma, Espada (2014, p. 30) defende que a *Lex Suprema* tem previsão legal para a detenção para efeitos de identificação, de suspeitos da prática de contraordenações, alicerçando tal posição no Parecer n.º 4/81, de 19 de marco⁸⁴ da Comissão Constitucional⁸⁵, que conclui que

tal medida garante a igualdade de tratamento dos agentes surpreendidos em flagrante delito, de forma a conseguir-se expeditamente a sua identificação em quaisquer circunstâncias, sendo impensável que um ordenamento sancionatório possa ser eficaz se lhe forem vedadas todas e quaisquer medidas de constrangimento.

⁸³ Estudo esse que é crucial para a elaboração do presente subcapítulo, na medida em que este autor faz um estudo exaustivo, único, acerca da detenção para identificação, em flagrante delito contraordenacional.

⁸⁴ 14.º Vol., pp. 111 – 144, dos Pareceres da Comissão Constitucional, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_14.pdf

⁸⁵ Que analisou a constitucionalidade da Detenção para identificação, no âmbito contraordenacional, prevista no art.º 42.º do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho.

Desta forma, negou a maioria da Comissão que o artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 232/79 fosse materialmente inconstitucional.

Espada (2014, p. 28) reforça ainda esta posição ao mencionar que a al.) g) do n.º 3, do art.º 27.º da CRP permite a detenção para identificação do suspeito da prática de uma contraordenação, pelo facto de que os valores que enformam a CRP, nomeadamente “o princípio basilar e fundamental da dignidade da pessoa humana, fundamento axiológico do princípio da igualdade, até o impõem”.

Note-se que o art.º 42.º do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho, tinha a letra da lei referente a esta matéria da detenção para identificação, igual⁸⁶ à versão originária do RGCO, no entanto, importa mencionar que a *Lex Suprema* era omissa⁸⁷ sobre esta possibilidade à época. Atualmente, a CRP já prevê essa possibilidade, no art. 27.º, n.º 3, al. g), logo, entendemos que a posição vertida no Parecer n.º 4/81 continua a ter total aplicação.

Terminada a análise deste procedimento, do ponto de vista constitucional, importa desde já referir o defendido por Côrte-Real (2017, p. 92) que entende que, conforme resulta do preâmbulo do Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro, o que foi eliminado foi a previsão da possibilidade de detenção para identificação e não a possibilidade em si, visto que “a possibilidade em si, como instituto geral, já existia”.

Espada (2014, p. 31) refere expressamente que o legislador “não teve outra alternativa senão prever” a possibilidade de detenção para identificação *in extremis* do infrator que seja detetado em flagrante delito de uma contraordenação, dado que “a aplicação de uma coima implica que a entidade aplicadora saiba a quem a aplica”.

Subjacente a esse raciocínio, Espada (2014, p. 32) evidencia que a aplicação da coima apenas a um infrator que esteja devidamente identificado é transversal a toda a legislação contraordenacional, não se encontrando em lado nenhum, a possibilidade de ser aplicada uma coima a “agente não identificado ou com identificação presumida”⁸⁸. O mesmo raciocínio deve valer para o caso das apreensões em flagrante delito contraordenacional⁸⁹.

⁸⁶ Sendo permitida a detenção até 24 horas, para efeitos de identificação, de um cidadão que praticasse uma contraordenação.

⁸⁷ A detenção de suspeitos, para efeitos de identificação só foi materializada na 4.ª revisão constitucional, estando atualmente prevista na al.) g), do n.º 3, do art.º 27.º da CRP.

⁸⁸ É também inexistente no nosso ordenamento jurídico previsão legal para a identificação verbal, por si só, sem ser atestada por um cidadão documentado.

⁸⁹ Onde podemos indicar a título de exemplo, a venda ambulante, que é uma modalidade de negócio que dá muitas vezes lugar a apreensões em flagrante delito, motivada por infrações contraordenacionais.

Além disso, Espada (2014, p. 33), alerta para outro facto importante que se consubstancia na “legislação contraordenacional não prever como meio alternativo à detenção [para identificação] o pagamento voluntário da coima”, o que faz com que a identificação seja obrigatória em todos os casos. Note-se que, apesar do pagamento voluntário da coima ser possível, por exemplo, no âmbito das contraordenações rodoviárias, bem como nas contraordenações ferroviárias, tal pagamento não dispensa o levantamento do auto de notícia dele constando a cabal identificação do infrator.

Por tudo isto, Espada (2014, p. 33) menciona que caso os Polícias não pudessem em âmbito contraordenacional, *in extremis*, “deter para identificar, ficariam desorientados sem saber como proceder perante um flagrante delito”, pelo que, em qualquer abordagem a um infrator, só aqueles que fossem desinformados é que se identificariam voluntariamente, ou seja, seria uma autopunição. Espada (2014, p. 34) refere que se assim não fosse, os Polícias cumprindo os desideratos a que a abordagem policial está subjacente, como o princípio da igualdade e da boa fé, nem sequer podiam abordar infratores detetados em flagrante delito.

Espada (2014, p. 29) menciona mesmo que a detenção para efeitos de identificação não constitui uma punição, mas sim, um recurso *in extremis* necessário à identificação, tendo em vista a perseguição contraordenacional, para que o infrator não fique imune, facto esse que, a verificar-se, “geraria ofensas intoleráveis aos valores enformadores da nossa ordem jurídica, mormente o da igualdade”.

Assim sendo, Espada (2014, p. 37) menciona que podemos observar duas formas para legitimar a detenção para efeitos de identificação, prevista no art.º 250.º do CPP, para efeitos contraordenacionais. A primeira é, como tem vindo a ser referido por força do art.º 41.º n.º1 do RGCO enquanto preceito que delimita o direito subsidiário do RGCO. A segunda forma é através do n.º 2 do art.º 48.º do RGCO, visto referir que “Sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis, devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal”, o que faz este autor concluir que, seja qual for o caminho adotado, estamos em ambos a falar de “Direito administrativo especial de polícia”.

Valente (2022, p. 338-339) defende ainda que o verbo “exigir”, empregue no art.º 49.º do RGCO, “está a dotar a ordem da autoridade policial de *ius imperii*”, pelo que se devem socorrer das formalidades previstas no art.º 250.º do CPP, “inclusive a condução à esquadra ou posto policial para proceder à identificação, caso se verifique a situação ou pressuposto do n.º 6 do art. 250º do CPP”.

Seguidamente, em termos de jurisprudência, importa observar o disposto no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27 de outubro de 2010⁹⁰, nomeadamente na sua parte III onde são analisadas as questões de Direito, ao referir que

O artº 49º do Dec-Lei nº 433/82 de 23.10, na redação introduzida pelo Dec-Lei 244/95 de 14.9 atribui às autoridades policiais competência para exigir ao agente de uma contra-ordenação a respetiva identificação. Contudo, não estabelecendo o LCC qual o formalismo a observar na identificação de um suspeito da prática de uma contra-ordenação, por força do disposto no artº 41 do mesmo diploma, deverão as entidades policiais observar o disposto no artº 250 do C.P.P (como direito subsidiário).

O regime cautelar de identificação de cidadãos encontra-se no artº 250º do CPP (na redação introduzida pela Lei nº 59/98, que se manteve inalterado com a publicação da Lei nº 48/2007, de 29.08), sendo certo que o Dec-Lei nº 59/98 revogou tacitamente a Lei nº 5/95, de 21/02, alterada pela Lei nº 49/98 de 11.8.

Dispõe o artº 250º, nº 1 do CPP que os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeitos a vigilância policial, sempre que sobre elas recaiam fundadas suspeitas da prática de crimes (**ou contra-ordenação**)⁹¹, 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.

Ora, apesar do acórdão suprarreferido não se debruçar sobre o objeto de estudo que vimos analisando, acaba por indicar que o procedimento de identificação, previsto no art.º 250.º do CPP, é o que deve ser observado para situações de identificação no âmbito contraordenacional, o que importa para o caso em questão. Em igual sentido vai o alcance da posição de Casanova e Monteiro (2007, p. 68)⁹², de onde se extrai que estes admitem a condução a posto policial para efeitos de identificação, no âmbito contraordenacional.

⁹⁰ Referente ao processo n.º 421/09.4 GBVNG.P1, relatado pela desembargadora Eduarda Lobo, onde, de uma forma sumária, o tribunal referido foi instado a se pronunciar acerca de uma ocorrência em que uma patrulha da GNR foi chamada a comparecer numa festa que se realizava num terreno, por motivos de excesso de ruído e, após os militares apurarem um dos responsáveis pela referida festa e lhe solicitarem a respetiva identificação, o mesmo não apresentou qualquer documento, tendo-se deslocado para um edifício existente nas proximidades.

⁹¹ Negrito nosso.

⁹² Que no seu comentário à Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, entende que o facto do art.º 47.º dessa Lei, punir com o crime de desobediência, a recusa à ordem de identificação é uma “medida que

Também nessa direção vão as conclusões de Carvalho (2010, p. 49), ao defender que nos casos em que seja lícito exigir a identificação, mas que a lei não estabeleça quais os procedimentos a adotar ou “sanções com uma relação de especialidade caso exista impossibilidade de proceder à mesma”⁹³, deve ser aplicado subsidiariamente o art.º 250.º do CPP, posição da qual Carvalho (2014) também corrobora e que nós subscrevemos.

Importa ainda referir que o vigente n.º 2, do art.º 4.º, da Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro⁹⁴, prevê a possibilidade de detenção para identificação, de forma expressa⁹⁵.

4.2. Posição assumida pelo autor do estudo para esta problemática da impossibilidade de identificação, no âmbito contraordenacional

Chegados a esta fase, por tudo que fora anteriormente referido, com o devido respeito pelos autores que discordam do mesmo, entendemos que o mecanismo previsto no n.º 6 do art.º 250.º do CPP, que se consubstancia na condução a posto policial do agente de uma contraordenação, é o procedimento adequado, *in extremis*, para conseguir identificar⁹⁶ o autor de uma contraordenação.

Note-se que, dada a ausência de outro procedimento no nosso ordenamento jurídico⁹⁷, este é o único que podemos ter enquanto referência, bem como não nos podemos esquecer que, de acordo com o art.º 41.º do RGCO, é este o diploma que se deve observar neste âmbito, apesar de todas as posições existentes em sentido oposto.

Assim, entendemos subscrever por completo a posição de Espada (2014, p. 76), quando este nos indica que, a existir a proibição deste procedimento, faria com que

o “chico-esperto” seria rei; este, perante qualquer infração contraordenacional nunca teria consigo o documento de identificação e muito menos se lembraria do seu nome verdadeiro – lembrar-se-ia de um outro – se tal lhe fosse perguntado, para além é claro, de estar sempre com muita pressa.

Logo, aceitar a simples identificação verbal do agente de uma contraordenação, por este mesmo motivo, não deve ser, em nosso entendimento, opção atendível, até porque,

não se afigura necessária ou razoável, especialmente face à aplicabilidade subsidiária dos n.ºs 4.º a 6.º do art. 250.º do CPP”.

⁹³ O que é o caso das contraordenações ferroviárias em análise na presente investigação.

⁹⁴ Que define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

⁹⁵ Que menciona “Quando não seja possível proceder à identificação do consumidor no local e no momento da ocorrência, poderão as autoridades policiais, se tal se revelar necessário, deter o consumidor para garantir a sua comparência perante a comissão, nas condições do regime legal da detenção para identificação”.

⁹⁶ Pese embora seja de referir que mesmo fazendo uso do mecanismo do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, pode continuar a não ser possível proceder a uma cabal identificação do cidadão em questão.

⁹⁷ Não esquecer que devemos afastar desta generalização a exceção do CE, já anteriormente referida, contudo impraticável para a maior parte de outros regimes setoriais, dada a ausência de titulação de um bem.

podemos estar perante um cidadão que seja contumaz, evadido ou procurado e, para se frustrar à justiça, fornece dados de identificação de outrem aos Polícias e demais entidades competentes, como se fossem seus, opção essa que não devemos nunca descurar.

Aliás, seria legítimo contraargumentar, perante quem discorda deste procedimento da condução a posto policial, que, se entendem não ser possível existir aplicabilidade do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, a situações contraordenacionais, então, também não se poderiam observar as possibilidades conferidas pelos n.ºs 3 a 5 do art.º 250.º do CPP. Ou poderíamos ainda, à *contrário sensu*, entender que, confrontados com a impossibilidade de identificação de um agente de uma contraordenação, então não teríamos de observar a baliza das 6 horas como tempo máximo para proceder à sua identificação, por inaplicabilidade do n.º 6 do art.º 250.º do CPP e então poderíamos ficar por tempo ilimitado (dada a ausência de outro referencial temporal⁹⁸) no local da ocorrência, a realizar diligências tendentes à tentativa de identificação do infrator.

Ou ainda, também se poderia seguir uma linha de pensamento em que, pese embora o art.º 49.º do RGCO, bem como o art.º 6.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho⁹⁹ forneçam prerrogativas aos agentes de autoridade pública¹⁰⁰, para exigir ao agente de uma contraordenação a sua identificação, mesmo que esta seja apurada “*in loco* ou *in sito* é uma privação da liberdade do cidadão”, conforme nos indica Valente (2022, p. 341). Logo, também não seria surreal equacionarmos que então as autoridades policiais não têm poder para efetuar esta retenção do visado¹⁰¹ no local, a qual Valente (2022, p. 341) entende ser uma “detenção (atípica)”. Se assim se pugnassem, tal conduta faria incorrer os OPC em abuso de poder e numa detenção ilegal, que poderia ser no limite um crime de sequestro, previsto no art.º 158.º do Código Penal, o que não deixaria de ser, no mínimo, caricato.

Logo, como podemos verificar nestes pequenos exemplos “caricatos”, se observarmos única e simplesmente o art.º 250.º do CPP, a maioria destes problemas não se levantam, no entanto, a não observância deste leva, em nossa opinião, a que perante casos

⁹⁸ Como já anteriormente referimos subscrevemos a posição vertida no Parecer n.º 1/2008 da PGR e como tal, não consideramos a vigência da Lei 5/95, de 21 de fevereiro. Além disso, importa ter presente o teor do Acórdão n.º 479/94, que refere no seu ponto 5.4 que, “nalguns casos, as seis horas serão, mesmo, estritamente necessárias (e, eventualmente, até insuficientes) para estabelecer a identidade da pessoa interpelada: basta pensar na hipótese de o identificado não trazer consigo documentos de identificação, morar em localidade distante daquela em que é interpelado e não conseguir contactar com quem faça chegar tais documentos ao posto policial, nem com quem possa abonar a sua identidade”.

⁹⁹ Que regula o nosso objeto de estudo.

¹⁰⁰ E aos ORV, no caso do art.º 6.º da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho.

¹⁰¹ Valente (2022, p. 384) indica-nos que para a contabilização do período de privação da liberdade, este momento inicia-se no momento da abordagem, ou seja, momento a partir do qual o cidadão fica privado do seu *ius ambulandi*.

idênticos, existam interpretações e procedimentos completamente dispares, o que não é de todo desejável, desde logo para efeitos da materialização do princípio da segurança jurídica.

Assim, conscientes desta posição, mas com a máxima humildade na mesma, entendemos que o facto de existir autores a discordar deste procedimento, mas a não apresentar solução para tal, faz com que cada vez mais seja impossível existir no campo académico, bem como da magistratura, um procedimento inquestionável para esta temática.

Além disso, partilhamos da posição de Soares (2017) quando este nos indica que, a condução à esquadra pode ser benéfica para a privacidade do visado, nos casos em que se encontre num local onde seja “sobejamente conhecido”, uma vez que no posto policial fica mais “recôndito de olhares curiosos”.

Quanto às diligências a efetuar no posto policial, entendemos que deve ser observado o previsto nos n.ºs 7¹⁰² e 9 do art.º 250.º do CPP. Já no que concerne à elaboração das “provas dactilográficas, fotográficas ou de natureza análoga” a que alude o n.º 6 do art.º 250.º do CPP, apesar de, em bom rigor, não serem totalmente proibidas para situações contraordenacionais, por força do art.º 41.º do RGCO e da al. d) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 67/2017, de 09 de agosto¹⁰³, entendemos que é um procedimento que não deve ser tido em consideração no âmbito contraordenacional, desde logo porque, conforme Silva (2020) nos indica, a base de dados de impressões digitais AFIS¹⁰⁴, apenas ainda contém um universo escasso de cidadãos e não abrange menores de 16 anos.

Assim, para situações em que um infrator contraordenacional colabora com as diligências levadas a cabo pelos Polícias, respondendo às questões tendentes a apurar a sua

¹⁰² No âmbito contraordenacional, pese embora não seja obrigatória a comunicação deste auto às Autoridades Judiciárias, em virtude da condução a posto policial não se ter efetuado na sequência da suspeita de um crime, entendemos ser OBRIGATÓRIO a redação do mesmo, não só para transparência da ação policial, como para salvaguarda dos Polícias envolvidos na referida condução, em virtude de ser comum existir escrutínio em situações de restrição de Direitos fundamentais e a documentação dessa diligência é importante.

Este auto, além de dever indicar os motivos da condução a posto policial, deve fazer referência à hora de abordagem policial (no local) e hora de saída do posto policial; descrição das diligências efetuadas, nomeadamente referindo que foram dadas ao identificando as possibilidades conferidas nos n.ºs 3 a 5 do art.º 250.º do CPP, por esta ordem; indicar as respostas do identificando para inviabilizar as diligências referidas; se foi dada a faculdade ao identificando de contactar com pessoa da sua confiança, como prevê o n.º 9 do art.º 250.º do CPP e referir se este prescindiu ou não de tal diligência, sendo que caso tenha feito uso da mesma, se deve indicar o nome e contacto telefónico da pessoa com quem este contactou.

¹⁰³ Lei de Identificação Judiciária Lofoscópica e Fotográfica.

¹⁰⁴ *Automated Fingerprint Identification System*. Esta base de dados, de acordo com o descrito por Calado *et al.* (2008), no estudo de Nogueira (2017) é constituída por impressões digitais que foram: “i) recolhidas a arguidos em processo-crime; ii) recolhidas a cidadãos, independentemente da sua nacionalidade, que não sejam portadores de documento de identificação válido ou que recusem identificar-se perante autoridades e órgãos de polícia criminal, no exercício das suas competências de prevenção ou investigação criminal, quando resultem indicações sobre a prática de ato criminoso por parte do identificado; iii) recolhidas aos cidadãos portugueses deportados por aplicação, em país estrangeiro, de medida penal de carácter sancionatório; iv) recolhidas a condenados em processo-crime; v) recolhidas a inimputáveis a quem tenha sido aplicada medida de segurança”.

identificação, devem desconsiderar, em nossa opinião, este procedimento¹⁰⁵, mesmo que não se consiga apurar a identificação do visado, devendo neste caso efetuar apenas o auto que alude o n.º 7 do art.º 250.º do CPP e nele descrever as características pessoais do infrator.

Em suma, no apêndice B ao presente estudo, consta uma proposta de fluxograma de atuação policial sobre esta temática, onde vertemos as conclusões a que chegamos, dado considerarmos que o atual ordenamento jurídico apresenta-nos uma solução¹⁰⁶.

Capítulo V – A recusa de identificação em âmbito contraordenacional e consequências jurídicas associadas

Abordada a questão da impossibilidade de identificação, no capítulo anterior, importa agora abordar a questão da recusa à ordem de identificação, em matéria contraordenacional, por forma a vermos tratado por completo o nosso objeto de estudo.

Assim, a título introdutório desta temática, importa desde já mencionar que, quer a legislação setorial ferroviária, quer o RGCO são omissos relativamente ao procedimento a adotar perante a recusa à ordem de identificação. Além disso, não existe grande reflexão no nosso ordenamento jurídico, sobre esta temática em termos contraordenacionais, no entanto, por tudo que vimos referindo, entendemos que, neste âmbito, as premissas que valem para o processo criminal, valem de igual modo, para o processo contraordenacional.

Na verdade, podemos começar por referir que, da investigação efetuada acerca de qual o procedimento a adotar perante a recusa de identificação, em âmbito contraordenacional, apenas a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais¹⁰⁷ faz essa previsão de forma expressa, desconhecendo-se consagração análoga, quer em termos criminais, como contraordenacionais, no nosso ordenamento jurídico.

Tal previsão encontra-se no seu art.º 47.º, que menciona que “As autoridades administrativas competentes podem exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação sob pena de crime de desobediência”, logo, podemos desde já extrair que a recusa à ordem de identificação, perante as autoridades administrativas competentes, faz incorrer o cidadão infrator no crime de desobediência, não sendo necessário sequer efetuar a cominação a que alude a al.) b) do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal, visto este art.º 47.º

¹⁰⁵ Realização de “provas dactilográficas, fotográficas ou de natureza análoga”.

¹⁰⁶ Ainda que não seja claro, por tudo que fora superiormente referido. Sobre este aspeto consultar o ponto 6.1.1 do presente estudo, onde é vertida uma proposta de alteração legislativa, tendo em vista sanar por completo esta discussão existente no campo doutrinário e da jurisprudência.

¹⁰⁷ Regulada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto.

já efetuar a cominação por desobediência simples, a que alude a al.) a) do n.º 1, do mencionado art.º 348.º do Código Penal.

Porém, importa ter presente que, conforme Borges (2011, p. 60) nos indica, o n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal, exige que a ordem seja “regularmente comunicada”, ou seja, é uma condição de eficácia, pois, em boa verdade, só após este momento é que o destinatário da norma toma consciência da ilicitude do seu comportamento.

Importa ainda mencionar que, acerca da recusa à ordem de identificação, apesar de não existir grande relutância, quer na doutrina como na jurisprudência, para a aplicação dos preceitos reguladores do processo criminal, ao processo contraordenacional, a verdade é que não existe consenso, sobre qual o mecanismo do processo criminal que é mais apropriado¹⁰⁸.

Tal divisão doutrinária agudizou-se pelo facto da versão originária¹⁰⁹ do art.º 250.º do atual CPP, conter no seu antigo n.º 3 (e que veio dar forma ao atual n.º 6), que

Havendo motivo para suspeita, os órgãos de polícia criminal podem conduzir as pessoas que forem incapazes de se identificar ou se **recusarem**¹¹⁰ a fazê-lo ao posto policial mais próximo e compelidas a permanecer pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a seis horas e, atualmente, com a reforma operada em 1998, a recusa ter sido suprida da letra do mencionado art.º 250.º do CPP.

Nesse sentido, chamaremos à colação os diferentes entendimentos existentes, tendo em vista encontrar a solução jurídica que melhor se adegue ao processo contraordenacional.

5.1. Posições que defendem que perante a recusa à ordem de identificação, se deve conduzir o visado a posto policial

Relativamente aos ilustres autores que são a favor deste procedimento, importa referir que os mesmos parecem ser a favor de englobar a impossibilidade de identificação, bem como a recusa, tudo no mesmo patamar, o que acontecia de forma expressa na anterior letra do art.º 250.º do CPP, conforme já referimos.

¹⁰⁸ As posições existentes no nosso ordenamento jurídico, no que concerne à recusa à ordem de identificação, dividem-se nos que defendem que se deve aplicar condução do visado a posto policial, nos termos do art.º 250.º n.º 6 do CPP (por força a materializar a intervenção mínima do Direito Penal, a que alude o art.º 18.º n.º 2 da CRP); enquanto que outros entendem que se deve efetuar a cominação de desobediência a que alude a al. b) do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal e, caso o identificando persista com a recusa, ser detido em flagrante delito nos termos dos art.ºs 255.º e 256.º do CPP.

¹⁰⁹ Que vigorou desde a sua entrada em vigor à reforma operada pela Lei n.º 58/98, de 25 de agosto.

¹¹⁰ Sublinhado nosso.

Porém, antes de dissecarmos os argumentos a favor desta “solução jurídica” para a recusa à ordem de identificação, entendemos ser pertinente chamar à colação a posição de Albuquerque (2011) que entende que para se abrir mão do procedimento previsto no n.º 6 do art.º 250.º do CPP, é necessário que o visado não seja portador de documento de identificação, situação essa que não é possível de se aferir quando existe uma recusa expressa, por parte do suspeito.

Posto isto, a favor desta solução são Gonçalves e Alves (2002), que defendem que perante a recusa à ordem de identificação, se deve privilegiar, numa primeira fase, a sanção de natureza processual, prevista no art.º 250.º n.º 6 do CPP.

Valente (2011, p. 464) refere mesmo que a atual admissibilidade constitucional e processual penal “da detenção para identificação é uma concretização legiferante do princípio da proporcionalidade no sentido de terminar com as detenções por desobediência à identificação por ordem da autoridade policial”. Alias, o mesmo Valente (2022, p. 384) conclui que “a posição doutrinária de que a recusa à identificação gera crime de desobediência mostra-se contrária à ideia de detenção para identificação” pelo que, optar por tal cominação demonstraria “uma intervenção de uma Polícia «fraca», por necessitar de recorrer à ameaça penal para promover as medidas de polícia”.

Com todo o respeito pela posição de Valente (2022), a verdade é que num cenário destes, não entendemos estar perante uma “Polícia fraca”, mas sim, perante um cidadão que não respeita e acata as ordens a que a Polícia se vê obrigada a emanar de acordo com as suas obrigações legais e estatutárias, decorrentes da sua qualidade de OPC e autoridade do Estado. Aliás, note-se que é o próprio Valente (2022, p. 342) a admitir a atual falácia desta posição, ao referir que a atual opção legislativa para a recusa à ordem de identificação no âmbito das Contraordenações, é a cominação pelo crime de desobediência, no entanto, discorda desta, por entender que não materializa o princípio do art.º 18.º n.º 2 da CRP.

Ainda neste sentido, Soares (2017) refere que os atuais procedimentos previstos no art.º 250.º do CPP, nomeadamente, o do n.º 6, são mais que suficientes para garantir na prática o dever de identificação. Tal posição vai ao encontro de Casanova e Monteiro (2007, p. 68),¹¹¹ que entendem que a medida do art.º 47.^{o112} da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais “não se afigura necessária ou razoável, especialmente face à aplicabilidade

¹¹¹ No seu comentário à Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

¹¹² Que prevê que perante a recusa à ordem de identificação, faz incorrer o visado no crime de desobediência.

subsidiária dos n.ºs 4.º a 6.º do art.º 250.º do CPP”, o que faz com que seja mais uns autores a tratarem a impossibilidade e a recusa da mesma forma.

Em igual direção vai o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 20 de março de 2001¹¹³, que indica que a recusa à ordem de identificação “...não conduz à prática de um crime de desobediência, antes pode determinar a sua condução ao posto policial mais próximo... nos termos do disposto no art. 250º, nº6 do C.P.P.”.

Sobre esta linha de pensamento, o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 22 de setembro de 2015¹¹⁴ vai mais longe e refere expressamente que caso exista recusa à ordem de identificação “não há que percorrer o disposto nos números 3, 4 e 5 do art.º 250.º, que versam sobre a identificação voluntária do suspeito, tendo de se deitar mão do n.º 6, do mesmo preceito legal, podendo detê-lo para identificação”, posição da qual discordamos por concordar com Albuquerque (2011) quando refere que para se abrir mão do procedimento previsto no n.º 6 do art.º 250.º do CPP, é necessário o visado não seja portador de documento de identificação, facto esse que desconhecemos, se ele apenas se recusar.

Importa também chamar à colação a posição do Parecer n.º 13/96 do Conselho Consultivo da PGR, onde é entendido que a cominação pelo crime de desobediência apenas deve ser efetuada depois de esgotados todos os mecanismos do art.º 250.º do CPP, no entanto, é de salientar que à data em que este parecer foi emitido, a expressão “recusa” englobava a letra do então art.º 250.º do CPP, facto esse que não é previsto na atual redação, pelo que entendemos que hodiernamente este argumento padeça de validade .

Taborda (2009, p. 946) afasta ainda a possibilidade do crime de desobediência, perante a recusa à ordem de identificação, visto a identificação de suspeitos estar sujeita ao princípio da tipicidade legal, pelo que, tem de ser a lei a indicar quais as consequências da recusa, o que vai de encontro à posição de Trancoso (2019, p. 112), quando este menciona que “se o legislador quisesse que o suspeito que se recusa a identificar incorresse em responsabilidade penal, tê-lo-ia previsto”. Para ilustrar esta posição de Trancoso (2019), podemos citar Soares (2017, p.183) que indica os exemplos dos art.ºs 141.º, n.º 3 e 342.º, n.º 2 do CPP referirem que existe responsabilidade penal à falta de resposta às questões sobre a identidade, em primeiro interrogatório judicial e em julgamento, respetivamente.

Sobre estes argumentos, apraz-nos mencionar que apesar de ser inegável a validade dos mesmos, também é verdade que a atual redação do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, é ausente

¹¹³ Referente ao processo 0008625, com o relator Franco de Sá.

¹¹⁴ Que foi instado a julgar uma ocorrência em que 3 Agentes da PSP se deslocaram a um bar por existir queixa de excesso de ruído e o responsável do mesmo se recusou a identificar, perante a ordem de identificação dos Polícias, acabando o mesmo detido.

acerca da recusa, logo, podemos contra-argumentar a posição destes autores desta forma, em virtude desta sanção de natureza processual não estar prevista para situações de recusa, bem como não imaginamos como seja possível conseguir obter a identificação de alguém que não responde às perguntas que lhe são colocadas.

Espada (2014, p. 2) menciona ainda que os autores que entendem que a recusa de identificação não consubstancia o crime de desobediência, previsto no art.º 348.º do Código Penal, identificam três patamares distintos onde podemos aferir o eventual crime de desobediência, como é o caso de Taborda (2009) que se debruça, em 1.º lugar, perante a recusa à ordem de identificação; em 2.º lugar, a recusa em ser conduzido a posto policial depois de esgotadas as demais vias do art.º 250.º do CPP e, por último, e em 3.º lugar, a recusa na submissão às diligências investigatórias do n.º 6, do art.º 250.º do CPP, já no posto policial.

Além disso, entendemos que se deva afastar o raciocínio de Taborda (2009) quando este nos indica que caso o visado se recuse a realizar provas dactilográficas, devemos pegar-lhe no dedo à força e efetuar as mesmas, pois, como facilmente se depreende, esta prova se não for efetuada com a pressão adequada e de forma voluntária, onde são seguidas as instruções do responsável pela diligência, muito dificilmente obtém resultados positivos.

Por fim, no que concerne a procedimentos policiais, o Parecer n.º 57/2006¹¹⁵ também defende esta solução da condução a posto policial, numa primeira fase, contudo, conclui que no caso de contraordenações ferroviárias¹¹⁶, caso exista recusa expressa de identificação e a acompanhar o Polícia ao posto policial mais próximo, deve efetuar-se a cominação a que alude a al. b), do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal e, caso o visado persista com a recusa, ser detido em flagrante delito, por força dos art.ºs 255.º e 256.º do CPP.

5.2. Posições que defendem que perante a recusa à ordem de identificação, se deve efetuar a cominação do crime de desobediência

Relativamente a esta corrente, que defende que a recusa à ordem de identificação consubstancia o crime de desobediência, previsto no art.º 348.º do Código Penal, aprez-nos referir que nos parece ser a preferida da maioria da doutrina e jurisprudência existente no nosso ordenamento jurídico.

Assim, importa referir desde já Carvalho (2010, p. 50), que nos indica que “não existe qualquer previsão de sanção processual para a recusa de identificação”, referindo o mesmo

¹¹⁵ De 02OUT2006, do Gabinete Jurídico do COMTLIS, com o relator Vítor Duarte.

¹¹⁶ Por infração à Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, que regula a falta de bilhética.

que, nos casos que sejam omissos quanto à cominação, cabe à autoridade pública ou ao funcionário efetuar a cominação expressa, de que a conduta em análise é punida com o crime de desobediência.

Importa ainda salientar que muitos dos autores que defendem esta posição fundamentam-na com base na redação primitiva do art.º 250.º do CPP. A título de exemplo, podemos referir a posição de Afonso (2008, p. 379)¹¹⁷, que entende que a dita reforma operada pela Lei n.º 58/98, de 25 de agosto, ao suprir a expressão “recusa” da letra do art.º 250.º do CPP, não foi um lapso do legislador, mas sim uma opção com fundamento lógico, visto o nosso ordenamento jurídico já apresentar uma solução para tal, nomeadamente, a tipificação do crime de desobediência, previsto no art.º 348.º do Código Penal.

Além de Afonso (2008), também Santos, Leal-Henriques e Santos (2011), bem como Germano Marques da Silva¹¹⁸, defendem que o não acatamento da ordem de identificação, consubstancia o crime de desobediência, uma vez que, conforme já referimos anteriormente, a ordem de identificação é uma medida típica de polícia, quando legitimamente dimanada, e que legitima os OPC a efetuar a cominação legal a que alude a al. b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal.

Afonso (2015, p. 251) indica-nos ainda que perante a recusa à ordem de identificação “é inquestionável a cobertura constitucional e legal conferida a estes casos pelos artigos 27.º, n.º 3, alínea a) da CRP e 255.º e 256.º do CPP, conjugados com os artigos 5.º, n.º 1 da LSI e 348.º do CP”, reforçando ainda estas posições com o teor¹¹⁹ das Leis Orgânicas da PSP e da GNR, nos seus art.ºs 12.º n.º 2 e 14.º n.º 2, respetivamente.

Direcionando as posições para o âmbito contraordenacional, Afonso (2008) utiliza outro argumento para configurar a recusa à ordem de identificação, como um crime de desobediência, que se consubstancia no facto deste autor considerar ser proibida a condução coativa ao posto policial para efeitos de identificação no âmbito contraordenacional, o que faz com que ao Polícia não reste outra medida a não ser efetuar a cominação do crime de desobediência. Este autor defende ainda que optar pela condução coativa quando o cidadão se recusa a identificar, resultaria numa inversão da lógica em que assenta o regime jurídico global da identificação.

¹¹⁷ Autor que atribui vital importância às raízes históricas nas suas interpretações jurídicas, como também já foi visível no ponto anterior, onde se debateu a possibilidade ou não, de condução a posto policial para efeitos de identificação, no âmbito contraordenacional.

¹¹⁸ Na sua resposta 8 e 9, na entrevista constante no Anexo C do estudo de Carvalho (2010).

¹¹⁹ Que referem que “Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade de polícia ou agente de autoridade da PSP [ou da GNR, conforme a Lei Orgânica em questão], é punido com a pena legalmente prevista para a desobediência qualificada”.

No que concerne à pronúncia de tribunais superiores sobre esta problemática em âmbito contraordenacional, a grande maioria vai no sentido desta conduta configurar o crime de desobediência. Assim, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 29 de maio de 2008¹²⁰, menciona expressamente que “quem recusa identificação, ainda que para efeitos de contraordenação, comete o crime de desobediência”. Em igual sentido vai o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 15 de novembro de 2016¹²¹, que refere que “Incorre na prática de um crime de desobediência o suspeito da autoria de uma contraordenação que recusa identificar-se a elementos da GNR, apesar de advertido para o feito”.

Já o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 18 de setembro de 2013¹²², vai mais longe e menciona mesmo que “Pratica o crime de desobediência qualificada [do] art.º 348.º, n.º 2 CP, o arguido que recusa identificar-se aos agentes da GNR que lhe ordenaram essa identificação em consequência da prática de uma contraordenação estradal”, indo ao encontro deste o Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 11 de julho de 2019¹²³, que refere que

A cominação da punição por crime de desobediência, a que alude a alínea b) do artigo 348.º do Código Penal, existe somente para os casos de desobediências não tipificadas, o que não sucede quando se trata de recusa de identificação e de submissão ao exame de pesquisa de álcool no sangue, legitimamente ordenadas por agente policial, casos em que a advertência é irrelevante e até dispensável.

Apesar de concordarmos com a validade destes argumentos, entendemos que por forma a materializar a intervenção mínima do Direito Penal, a que alude o art.º 18.º n.º 2 da CRP, se deva efetuar sempre a cominação de desobediência prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal, desde logo por uma questão de segurança jurídica.

No mesmo sentido vai o Parecer n.º 28/2008¹²⁴, que é claro no seu ponto 7.º, ao mencionar que “Os agentes de polícia municipal podem exigir a identificação dos infratores...” nos termos do art.º 49.º do RGCO, mencionando no ponto 8.º que “O não acatamento dessa ordem pode integrar a prática do crime de desobediência...”, concluindo o ponto 10.º que “o infrator que tenha recusado identificar-se pode ser detido em caso de

¹²⁰ Referente ao processo n.º 3710/08, da 9ª secção, que teve como relatores Fernando Correia Estrela e Guilherme Castanheira.

¹²¹ Referente ao processo n.º 35/15.9 GEALR.E1, que teve como relator João Amaro.

¹²² Referente ao processo n.º 75/12.0 GBMIR.C1, que teve como relator Abílio Ramalho.

¹²³ Referente ao processo n.º 22/16.0 GAGDL.E3, que teve como relator Gilberto Cunha.

¹²⁴ Do Conselho Consultivo da PGR.

flagrante delito pelo agente de polícia municipal para ser apresentado ao Ministério Público...”.

Assim sendo, parece-nos seguro referir que, se tal faculdade é concedida aos agentes da polícia municipal¹²⁵, por maioria de razão deve ser concedida aos Polícias da PSP e militares da GNR, enquanto OPC's, que detém a prerrogativa de efetuar a cominação de desobediência a que alude a al.) b), do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal.

Por fim, sobre o momento em que a cominação da desobediência deve ser feita, este momento não gera consenso entre os autores que defendem este procedimento. Para Afonso (2008) e Côrte-Real (2017), caso o visado se recuse a identificar, a cominação legal pelo crime de desobediência pode ser feita de imediato e, persistindo o mesmo com a conduta, ser detido em flagrante delito, cumpridas que estejam, como é claro, as formalidades a que obriga o n.º 2, do art.º 250.º do CPP. Note-se que a formalidade do n.º 2 é importante em termos do princípio da segurança jurídica, uma vez que se consubstancia em os OPC transmitirem ao visado, os meios pelos quais este se pode identificar.

5.3 A recusa em ser conduzido a posto policial

Visto entendermos, após elaboração do capítulo IV, que a condução a posto policial, prevista no n.º 6 do art.º 250.º do CPP é o procedimento adequado, *in extremis*, para levar a cabo perante a impossibilidade de identificação no local, entendemos ser importante refletir ainda sobre quais as consequências jurídicas, para quem se recusa a tal procedimento.

Assim, entendemos ser crucial chamar à colação, desde já, a questão n.º 8, das entrevistas do estudo de Carvalho (2010), por a mesma ser clara e de resposta direta:

“8 – Alguns autores defendem que quando alguém se recusa a ser conduzido a posto policial para ser identificado, no âmbito do artigo 250.º do CPP, tal constitui crime de desobediência. Qual a sua opinião?”.

Da resposta a esta questão, vemos, mais uma vez, que não existe posição unânime. Assim, Germano Marques da Silva refere “Julgo que a recusa constitui crime de desobediência, desde que o identificando seja previamente advertido, nos termos da al.) b) do n.º 1 do art.º 348º do Código Penal”¹²⁶.

¹²⁵ Que, de acordo com ponto 4.º do Parecer n.º 28/2008 “As polícias municipais não constituem forças de segurança, estando-lhes vedado o exercício de competências próprias de órgãos de polícia criminal, excepto nas situações referidas no artigo 3.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 19/2004”.

¹²⁶ Posição essa constante no Anexo A do Estudo de Carvalho, na pág. 73.

Em sentido oposto, Costa Andrade refere que “É muito discutível, mas entendo que em caso de recusa os OPC compelirão o suspeito em tal condução e na permanência no posto policial. Não há, neste específico sentido, espaço para se falar em “recusa””¹²⁷.

Por fim, o Sr. Procurador-Adjunto José Ramos entende que “A mera recusa de ir ao posto policial não integra a prática de qualquer crime, mas legítima o agente a conduzir o identificando ao posto policial, se necessário for pela força e, caso o mesmo reaja contra o agente, aí estamos perante um crime de resistência e coação sobre funcionário”¹²⁸.

Posto isto, da investigação efetuada sobre esta particularidade da recusa em ser conduzido a posto policial, no sentido da posição do Germano Marques da Silva, vão as conclusões de Côrte-Real (2017, p. 82), que entende que a desobediência se pode verificar a qualquer momento, ou seja, não só após a ordem de identificação, mas também “se o identificando se recusar a ser conduzido ao posto policial, ou já no posto, se recusar a efetuar as provas de identificação necessárias”. Também o Parecer n.º 57/2006¹²⁹, entende que perante a recusa em ser conduzido a posto policial, se deve efetuar a cominação a que alude a al. b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal e, caso o visado persista com a recusa, ser detido em Flagrante Delito, por força dos art.ºs 255.º e 256.º do CPP.

Já no sentido da posição do Sr. Procurador-Adjunto José Ramos, vai Taborda (2009) que entende não existir crime de desobediência nos casos em que o suspeito se recusa a entrar na viatura policial, pois os OPC podem colocar o mesmo no interior desta, coercivamente, por forma a conduzi-lo ao posto policial mais próximo.

No entanto, Silva (2020), ao analisar estas posições, entende não ser “impremeditada” a perspetiva de que o n.º 6 do art.º 250.º do CPP não faz qualquer referência ao uso da força para que a condução se consuma, logo, utilizar a força perante uma condução ao posto policial, entendemos que pode ser, no mínimo perigoso, para os Polícias envolvidos.

Silva (2020) salienta ainda outra perspetiva interessante sobre esta última análise, na medida em que, embora o uso coercivo da força para que se consuma a condução à esquadra, seja um meio legítimo nos termos do art.º 34.º da LSI, a verdade é que este pode ser “propiciador” a que o suspeito resista de forma ativa, o que poderá fazer com que este incorra no crime de coação e resistência sobre funcionário, tal como José Ramos indica e, como tal, ser mais prejudicial para o visado, dada a moldura penal de ambos¹³⁰, bem como não

¹²⁷ Posição essa constante no Anexo B do Estudo de Carvalho, na pág. 77.

¹²⁸ Posição essa constante no Anexo C do Estudo de Carvalho, na pág. 81.

¹²⁹ De 02OUT2006, do Gabinete Jurídico do COMTLIS, com o relator Vítor Duarte.

¹³⁰ O crime de coação e resistência sobre funcionário, previsto no art.º 347.º do Código Penal é punido com pena de prisão até 5 anos, enquanto o crime de desobediência, precedido da cominação a que alude a al.

podemos descurar a ideia de que, perante a cominação da desobediência, tal instrumento sirva como meio dissuasor e faça com que o visado se identifique e não faça o mesmo incorrer em responsabilidade penal, tal como nos indica Silva (2020).

5.4 Posição assumida pelo autor do estudo para estas problemáticas

Importa desde já referir que, com a ressalva ao entendimento diverso de todos os ilustres autores que concordam em tratar a recusa de igual forma à impossibilidade de identificação, entendemos que tais conceitos, por terem natureza e vontades distintas, devem ser tratados também eles de forma distinta. Note-se que, perante uma impossibilidade de identificação, o visado pode estar de boa-fé e colaborante com as entidades administrativas competentes ou as autoridades policiais. O mesmo não acontece perante alguém que se recusa a identificar¹³¹ de forma expressa, situação essa que nos faz estar, inevitavelmente, perante uma questão de não colaboração¹³² potenciando uma consequência jurídica distinta.

Assim, apesar de entendermos os argumentos invocados por quem defende que a impossibilidade engloba a recusa, e que desta forma se materializa o princípio da intervenção mínima do Direito Penal, a que o art.º 18.º n.º 2 da CRP alude, bem como de que a Polícia não deve abrir mão da ameaça penal, conforme defende Valente (2022), a verdade é que entendemos que perante a recusa expressa à ordem de identificação deve ser afastado o procedimento do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, pois além de poder vir a ser um procedimento que resulte, no limite, numa pena superior para o visado, a verdade é que também temos de ter em consideração o forte argumento que Afonso (2008) nos indica, o qual subscrevemos por completo, quando este menciona que a subtração do termo “recusa”, na atual redação do art.º 250.º do CPP, não terá sido um lapso do legislador, mas sim, uma opção.

Nesse sentido, entendemos que a posição correta a observar neste âmbito, se encontra vertida no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 29 de maio de 2008, que nos indica que “quem recusa identificação, ainda que para efeitos de contraordenação, comete o crime de desobediência”¹³³.

b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal, é punido com pena de prisão até 1 ano, ou multa até 120 dias, logo, tem uma moldura penal mais benéfica para o visado.

¹³¹ Bem como a recusa em ser conduzido a posto policial, nos termos do n.º 6 do art.º 250.º do CPP.

¹³² O que é violador do art.º 5.º da LSI.

¹³³ No entanto, para cometer o crime de desobediência não nos podemos esquecer que, dada a realidade desta medida de polícia, devemos efetuar a cominação a que alude a al. b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal (com a devida ressalva para o caso das contraordenações reguladas pela Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais que, a cominação já se encontra expressa no seu art.º 47.º, logo, não há necessidade de efetuar a cominação).

Note-se que, num cenário destes, conforme Afonso (2008, p. 381) nos indica, “é inquestionável a cobertura constitucional e legal conferida”, *cf.* al. a) do n.º 3, do art.º 27.º da CRP, os art.ºs 255.º e 256.º do CPP, o art.º 5.º, n.º 1, da LSI e o art. 348.º do Código Penal.

Ilustrando esta posição de um ponto de vista prático, se nos depararmos perante a recusa à ordem de identificação, numa contraordenação ambiental, onde podemos indicar a título de exemplo uma situação de ruído de vizinhança¹³⁴, o agente da mesma, caso se recuse a identificar, comete o crime de desobediência, no entanto, não nos parece ter menor dignidade a contraordenação a que esta sujeito um passageiro do transporte ferroviário da CP, que se encontre a utilizar aparelhos sonoros ou fazer barulho de forma a incomodar os outros passageiros, violando assim a al. ab), do n.º 2, do art.º 6.º, do Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, na sua atual redação.

Nesse sentido, entendemos que quer nos casos de recusa à ordem de identificação emanada pelos OPC, quer nos casos em que o infrator se recusa a ser conduzido a posto policial, existe uma violação “à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade de polícia ou agente de autoridade”, o que, de acordo com a Lei Orgânica da PSP e da GNR (conforme o caso) é punido com a pena legalmente prevista para a desobediência qualificada.

Apesar das Leis Orgânicas das Forças de Segurança suprarreferidas mencionarem que tal comportamento faz incorrer o visado em desobediência qualificada, por ser uma previsão externa ao Código Penal e por forma a materializar a intervenção mínima do Direito Penal, a que alude o art.º 18.º n.º 2 da CRP, entendemos que devemos tratar esta desobediência como simples, pelo que somos da opinião de que o cidadão que praticar uma contraordenação no transporte ferroviário de passageiros da CP e se recusar a identificar, deve ser-lhe efetuada a cominação de desobediência a que alude a al.) b) do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal e, caso este persista com a recusa, ser detido em flagrante delito, por força do art.º 255.º e 256.º do CPP.

Já no que concerne à recusa em ser conduzido a posto policial¹³⁵, no âmbito contraordenacional, entendemos de igual modo, devendo os Polícias efetuar a cominação de desobediência a que alude a al. b) do n.º 1, do art.º 348.º do Código Penal e, caso o visado mantenha a recusa, ser detido em flagrante delito por esse mesmo crime, por força do art.º 255.º e 256.º do CPP.

¹³⁴ Onde a recusa à Ordem de Identificação é regulada pelo art.º 47.º Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais.

¹³⁵ Solução que consideramos como o procedimento a observar, *in extremis*, perante a impossibilidade de identificação, em âmbito contraordenacional.

Visto a desobediência se consumir “com a prática do acto proibido ou com a omissão do acto determinado”, conforme Pereira e Lafayette (2014, p. 925) nos referem, subscrevemos a posição de Gonçalves e Alves (2002)¹³⁶, quando nos indicam que o momento em que deve ser feita a cominação coincide com a recusa do visado em ser conduzido ao posto policial para efeitos de identificação. Afonso (2008) refere ainda que, perante a recusa à ordem de identificação, a cominação pode ser no momento imediatamente a seguir à recusa, posição essa da qual concordamos por completo.

Apraz ainda referir que, pese embora seja inquestionável a veracidade da posição de Dias (2012) ao mencionar que o crime de desobediência é um artigo controverso, desde logo porque não materializa o *nullum crimen, nulla poena sine lege*, a verdade é que por força do já mencionado nas Leis Orgânicas da PSP e da GNR¹³⁷, a ordem de identificação não entra neste âmbito, dado ser uma medida típica de Polícia, quando legitimamente dimanada.

No apêndice B ao presente estudo, consta uma proposta de fluxograma de atuação policial sobre esta temática, onde vertemos as conclusões a que chegamos.

Capítulo VI – Reflexões e Propostas acerca do estudo realizado

Abordadas que estão as questões que consideramos vitais ao nosso estudo, entendemos ser importante tecer algumas considerações sobre o estudo realizado.

Assim, tendo em vista explicar a aprendizagem efetuada com o presente estudo, mas também chamar à colação algumas particularidades que entendemos cruciais neste âmbito, serão apresentadas algumas considerações e opiniões do autor do estudo, por forma a enriquecer o mesmo, bem como futuros estudos que se possam vir a realizar neste âmbito.

6.1. Considerações acerca do quadro legal vigente

Como foi possível observar ao longo do presente estudo, grande parte da temática aqui desvelada, não gera consenso no nosso ordenamento jurídico, o que, por um lado, se pode considerar um entrave às conclusões deste estudo, mas, por outro, algo benéfico, na

¹³⁶ Autores que defendem que perante a impossibilidade de identificação, bem como a recusa à ordem de identificação se deve privilegiar a condução a posto policial, nos termos do n.º 6 do art.º 250.º do CPP, no entanto, admitem que perante a recusa a esta ordem, se deve fazer a cominação de desobediência, a que alude a al. b) do n.º 2 do art.º 348.º do CPP.

¹³⁷ Nos seus art.ºs 12.º n.º 2 e 14.º n.º 2, respetivamente

medida em que o contributo de diferentes autores ajuda, inevitavelmente, a abrir horizontes sobre esta temática nebulosa¹³⁸ que investigamos.

Além disso, a cascata remissiva para diferentes diplomas subsidiários dificulta a sua interpretação e aplicação *in loco*. A título de exemplo, a Lei n.º 28/2006, de 04 de julho¹³⁹ nada menciona acerca dos procedimentos a adotar para os casos de recusa e impossibilidade de identificação, dizendo apenas no seu art.º 12.º que o Regime Geral das Infrações Tributárias são o Direito subsidiário da mesma, relativamente às contraordenações. Consultado o teor do mesmo, este também nada refere sobre esta matéria, referindo na al. b) do seu art.º 3.º que relativamente às contraordenações, o Direito subsidiário é o RGCO. Por sua vez, como já vimos referindo, também o RGCO é silencioso sobre este aspeto, remetendo no seu art.º 41.º para os preceitos reguladores do processo criminal, em tudo que não seja contrário ao seu diploma, mencionando ainda o art.º 48.º n.º 2 do RGCO que “Na medida em que o contrário não resulte deste diploma, as autoridades policiais têm direitos e deveres equivalentes aos que têm em matéria criminal”.

Ora, como facilmente percebemos, o regime sancionatório das contraordenações dos transportes públicos é um regime muito remissivo¹⁴⁰ para outros diplomas, o que obriga o intérprete das suas normas a um cuidado acrescido. Assim, importa referir que, tendo em vista desmistificar este avolumar remissivo, foi nossa opção fazer-se pouca referência ao RGIT, enquanto direito subsidiário da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho, uma vez que este nada acrescenta à problemática, motivo pelo qual a questão foi centrada no RGCO.

De referir ainda que, apesar de partilharmos da posição de Raposo (2005, p. 14), quando este menciona que, por os polícias terem de agir *in situ*, é importante que o conteúdo das medidas de polícia seja determinado o mais exaustivamente possível, a verdade é que tal desiderato nem sempre é fácil de atingir, como fomos verificando. Porém, tal como também fomos referindo, entendemos que para todas as problemáticas que fomos analisando, o nosso ordenamento jurídico fornece solução, embora a forma como nos são apresentadas não seja muitas das vezes clara, como seria desejável. Nestes casos, a intervenção policial deve observar a “cláusula geral” que Lucas (2005) menciona, por forma a materializar o princípio

¹³⁸ Como são exemplo disso as discussões sobre a Lei n.º 28/2006, de 04 de julho revogou ou não a al. c) do n.º 1 do art.º 220.º do Código Penal, isto em termos de regime sancionatório aplicável à falta de título de transporte válido; o facto de a Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro ter sido ou não revogada tacitamente pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, no que concerne aos procedimentos a observar, tendo em vista a identificação de suspeitos; as opiniões contra e a favor da condução a posto policial, para efeitos de identificação no âmbito contraordenacional, como procedimento *in extremis*, a observar e; por fim, o debate sobre o procedimento mais adequado perante a recusa à ordem de identificação e de ser conduzido a posto policial.

¹³⁹ Que regula essencialmente a falta de bilhética dos passageiros, na utilização dos comboios da CP.

¹⁴⁰ Nomeadamente a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho.

da legalidade, através de critérios de proporcionalidade, imparcialidade e igualdade de tratamento, conforme Correia (1994, pp. 5-6) nos indica.

Por fim e, por forma a sanar toda esta nebulosidade que vimos referindo, acerca dos procedimentos a adotar perante a impossibilidade de identificação, bem como perante a recusa à ordem de identificação, no âmbito contraordenacional, apresentamos de seguida, uma incidental hipótese de alteração legislativa¹⁴¹.

6.1.1 Possível redação para sanar o problema dos procedimentos a observar perante a impossibilidade e a recusa de identificação, no âmbito contraordenacional

Sobre esta temática, por forma a não nos repetir em argumentos, aproveitamos tudo que fora mencionado nos subcapítulos 4.2 e 5.4, onde vertemos a nossa posição acerca dos procedimentos que consideramos corretos para levar a cabo perante a impossibilidade de identificação do agente de uma contraordenação, no local da infração, bem como para a recusa à ordem de identificação, respetivamente. Assim, o atual art.º 49.º do RGCO por forma a tornar os procedimentos claros, entrosados com o seu Direito subsidiário, bem como com a CRP, nomeadamente, o seu art.º 13.º, enquanto princípio basilar de um EDD, consideramos a título de sugestão que deveria ser alterado de:

Artigo 49.º

Identificação pelas autoridades administrativas e policiais

As autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação.

Para:

Artigo 49.º

Identificação pelas autoridades administrativas e policiais

1 - As autoridades administrativas competentes e as autoridades policiais podem exigir ao agente de uma contraordenação a respetiva identificação sob pena de crime de desobediência.¹⁴²

2 – Caso o autor da contraordenação se encontre indocumentado, deve-se observar os procedimentos previstos para o processo criminal, enquanto Direito subsidiário.

3 – Relativamente ao procedimento de condução ao posto policial mais próximo, para efeitos de identificação, este deve processar-se no mais curto espaço de tempo, não podendo em caso algum ser superior a 3 horas.

¹⁴¹ Pese embora entendamos, conforme já referido, que o atual ordenamento jurídico nos dá solução para ambas as problemáticas, encontrando-se as mesmas vertidas desde logo no fluxograma na Apêndice B do nosso estudo.

¹⁴² Esta proposta do n.º 1 apenas adita à atual redação “sob pena de crime de desobediência”, tornando-a exatamente igual ao atual art.º 47.º da Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais, o que faz com que seja uma proposta que não prevê algo inédito e avassalador no Direito contraordenacional vigente.

Desta feita, entendemos que os procedimentos que, em nossa opinião já devem ser seguidos atualmente para as problemáticas em análise, desde logo por serem as melhores¹⁴³ soluções que nos apresenta o nosso ordenamento jurídico, ficariam muito mais claros com a alteração legislativa proposta e eliminariam o campo de subjetividade que se verifica.

Além disso, entendemos que prever-se o período máximo de 3 horas para condução a posto policial, para efeitos de identificação contraordenacional, materializava a diferenciação da ressonância ético-social, entre o regime contraordenacional e o criminal.

6.2. Meio de transporte a utilizar na condução de infrator a posto policial, por contraordenação ferroviária. Viatura policial ou composição ferroviária?

Visto já termos vertido anteriormente a nossa posição de que entendemos que a condução do infrator a posto policial é legal e é um procedimento policial a observar, *in extremis*, para apurar a identificação do infrator, entendemos importar a presente reflexão.

Nesse sentido, importa mencionar desde já que, da pesquisa efetuada, desconhece-se algum estudo/ posição acerca da possibilidade de conduzir ao posto policial um infrator ou suspeito, através de transporte ferroviário, porém, entendemos que é uma forte possibilidade que não devemos descartar por vários motivos que passamos a mencionar, no entanto, deve-se atender à natureza da localização da estação/ gare e do posto policial.

Assim, quando exista um posto policial nas proximidades de uma das estações seguintes, pode ser benéfico para o infrator, bem como para os Polícias envolvidos, a condução de um infrator ao posto policial no interior de uma composição ferroviária, desde logo para a proteção da privacidade do infrator. Note-se que desta forma, o infrator pode continuar a viagem no mencionado comboio sem a aparência de se encontrar sob custódia policial¹⁴⁴, uma vez que os OPC podem estar próximos deste, ou em linha de vista com o mesmo, sem que para tal transpareça essa imagem, no entanto, para infratores que se encontrem hostis à ação policial, ou estejam detidos, tal procedimento é desaconselhado.

Acerca desta imagem de “custódia policial”, Valente (2022, p. 341), defende que
a própria identificação *in loco* ou *in situ* é uma privação da liberdade do cidadão – é uma detenção (atípica) -, muitas vezes mais coerciva e ofensiva

¹⁴³ Note-se que as mesmas não colidem com nenhuma disposição legal em vigor no nosso ordenamento jurídico, nem com as proibições existentes no art.º 42.º do RGCO, ainda que interpretado de forma extensiva.

¹⁴⁴ O mesmo não acontece se o infrator se tiver de deslocar ao posto policial, numa viatura policial, caso em que, inevitavelmente, fazemos um raciocínio mental, de que o cidadão infrator, por entrar para a viatura policial, vai na condição de detido e fica assim exposto aos olhares curiosos que Soares (2017) refere.

de direitos fundamentais pessoais – imagem, reserva da intimidade privada e familiar, honra – do que a condução ao posto policial, em que a identificação se processa de forma mais resguardada e fora dos olhares prontos para criticar, opinativamente, e levantar a suspeita e o “fumo do fogo”.

Aproveitando as circunstâncias do exemplo anterior, do ponto de vista temporal, pode ainda ser benéfico para o infrator que a deslocação ao posto policial ocorra de comboio, visto que as verificações das infrações ferroviárias ocorrem, por regra, a bordo dos mesmos e o hiato temporal entre retirar o infrator do comboio, acionar a viatura policial e efetivar o transporte na mesma para o posto policial, pode ser muito mais demorado¹⁴⁵.

Importa ainda ter consciência de que ordenar a saída do infrator do interior de uma composição ferroviária, para, posteriormente, ser transportado a posto policial, em viatura policial, pode acarretar entraves do ponto de vista securitário, nomeadamente se estivermos a falar de grupos numerosos ou de cidadãos com histórico de hostilidade à ação policial. Assim, também nestas situações, entendemos que, quando a composição ferroviária siga em direção ao local onde exista um posto policial próximo, deve ser privilegiado a condução do(s) infrator(es) no interior da composição ferroviária, até porque permite, na maior parte das vezes, que, na estação onde o posto policial se localiza, exista um reforço de efetivo policial, ajudando assim a aumentar os níveis de segurança de todos os intervenientes.

Em suma, quando os Polícias se depararem com situações que se enquadrem nos cenários suprarreferidos, entendemos que não devem desconsiderar a condução do infrator ao posto policial, no interior do comboio, por força dos argumentos apresentados, devendo para tal efetuar uma avaliação de qual o meio de transporte mais adequado para tal.

6.3. Limitações da investigação

Tal como qualquer investigação científica, existem limitações que se podem enumerar. Assim, podemos indicar que apesar de inexistirem estudos desta natureza, vocacionados para a temática dos transportes públicos, também escasseiam estudos para a impossibilidade de identificação em Flagrante Delito contraordenacional¹⁴⁶. Outra limitação que entendemos assinalar é o facto de todos os autores que discordam da condução do agente de uma contraordenação a posto policial, para efeitos de identificação, não apresentarem

¹⁴⁵ Realidade essa mais visível nas grandes metrópoles, onde existem Esquadras de competência específica, ferroviária, como é o caso do COMETLIS e COMETPOR.

¹⁴⁶ Daí considerarmos o estudo de Espada (2014) único e fundamental para a presente investigação.

outra solução, raciocínio esse que, em nosso entendimento, viola o princípio da igualdade consagrado no art.º 13.º da CRP, por dar abertura a uns serem punidos e outros não.

Além disso, o facto de alguns autores olharem para o DMOS como o “parente pobre” do direito sancionatório português, tal como podemos aferir na posição¹⁴⁷ do Exmo. Sr. Procurador-Adjunto José Ramos, faz com que tenham opiniões e comentários e nem sintam a necessidade de justificar o porquê de alguns entraves que colocam a este tipo de processo, o que faz com que não contribuam para a evolução de um ramo de Direito, cada vez maior.

Por fim, o facto da presente investigação ter como limite, para o corpo de trabalho (introdução, desenvolvimento e conclusão) 60 páginas, faz com que não seja possível, num tema tão complexo, aprofundar e elencar determinados aspetos, que enriqueceriam a mesma.

6.4. Recomendações e futuras investigações

Em jeito de recomendações e futuras investigações neste âmbito, seria interessante efetuar um estudo aos operadores de transportes públicos na cidade de Lisboa¹⁴⁸, onde se aferisse o prejuízo causado aos mesmos por falta de bilhética e se conseguisse apurar o número de autos que não puderam ser processados, por impossibilidade de identificação dos infratores. Além disso, seria interessante aferir o número de vezes que a PSP foi acionada para proceder à identificação de infratores e tempo médio dessa diligência, para se aferir o custo monetário desta problemática para o erário público, o que complementava a nossa investigação e ajudaria, certamente, a uma visão mais atenta sobre este fenómeno.

Conclusão

Em jeito de conclusão, apesar de estarmos perante uma matéria com uma “normatividade deficiente”, conforme Afonso (2008, p. 361) nos indica, a verdade é que através das diferentes posições existentes no nosso ordenamento jurídico, quer doutrinárias, quer jurisprudenciais, foi possível concluirmos que o ordenamento jurídico português apresenta atualmente solução quer para a impossibilidade de identificação no âmbito contraordenacional, bem como para a recusa à ordem de identificação e recusa em ser conduzido a posto policial, por motivos contraordenacionais.

¹⁴⁷ Vertida na resposta 12, à entrevista constante no Anexo C, do estudo de Carvalho (2010), ao mencionar que “nada se pode fazer” perante a impossibilidade de identificação de um produtor de ruído.

¹⁴⁸ Nomeadamente a CP, Metropolitano de Lisboa e Carris.

Assim, concluímos que perante a impossibilidade de identificação no âmbito contraordenacional, quando a legislação setorial em questão não mencionar qual o procedimento a observar¹⁴⁹, devemos considerar todos os procedimentos previstos no art.º 250.º do CPP, de acordo com a “escalada” que o mesmo indica, visto ser o direito subsidiário aplicável ao RGCO por força do seu art.º 41.º n.º 1, concluindo de igual modo Espada (2014, p. 69), quando este nos indica que “a detenção de pessoa para meros efeitos de identificação, em caso de flagrante delito por contraordenação, é legítima (e obrigatória)”.

Note-se ainda que a figura da “detenção para identificação” não é algo inédito no nosso ordenamento jurídico para matéria contraordenacional, uma vez que a Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro, prevê este procedimento de forma expressa, no n.º 2 do seu art.º 4.

Na esteira da nossa posição, estão as conclusões do Parecer n.º 4/81, de 19 de março¹⁵⁰, da Comissão Constitucional que conclui que a detenção para identificação “garante a igualdade de tratamento dos agentes surpreendidos em flagrante delito, [e ser] impensável que um ordenamento sancionatório possa ser eficaz se lhe forem vedadas todas e quaisquer medidas de constrangimento”; a declaração de voto de Figueiredo Dias, constante no dito parecer, ao referir que esta possibilidade “é mais que proporcional, a única que realisticamente permite a realização, nestes casos, das finalidades que a lei visa conseguir com as suas estatuições”; a letra da atual al.) g) do n.º 3 do art.º 27.º da CRP utilizar a expressão “nos casos”, o que nos leva a concluir que esta possibilidade não é exclusiva do processo criminal, bem como pelos demais argumentos que fomos apresentando ao longo do capítulo IV.

Além disso, nada nos garante que um cidadão que não se consiga identificar pelas formas que nos indica o *iter* da identificação previsto no art.º 250.º do CPP, possa ser alguém contumaz, evadido ou procurado e, para se frustrar à justiça não se encontra documentado ou fornece verbalmente dados de identificação falsos. Aliado a isso, uma Polícia “nada fazer” perante uma impossibilidade de identificação em flagrante delito, estaria em nossa opinião, a permitir a violação do princípio da igualdade previsto no art.º 13.º da CRP, visto que, perante um cidadão que prontamente colaborasse com estes, identificando-se, veria ser movido contra si um processo contraordenacional, ao passo que o “chico-esperto”, conforme

¹⁴⁹ Conforme o faz o Código da Estrada no seu art.º 171.º n.º 2.

¹⁵⁰ Que analisou a constitucionalidade da Detenção para identificação, no âmbito contraordenacional, prevista no art.º 42.º do Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho. Disponível no 14.º Vol., pp. 111 – 144, dos Pareceres da Comissão Constitucional, disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/files/biblioteca/cc/cc_volume_14.pdf

Espada (2014) apelida, não teria nenhum tipo de consequência jurídica, por não ser possível no nosso ordenamento jurídico elaborar autos de contraordenação a “desconhecidos”.

Já no que concerne à recusa à ordem de identificação por infração contraordenacional ferroviária, entendemos que a melhor solução que o nosso ordenamento jurídico nos fornece se encontra resumida no Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 29 de maio de 2008¹⁵¹, que menciona que “quem recusa identificação, ainda que para efeitos de contraordenação, comete o crime de desobediência”. Subscrevemos esta posição em virtude de ser necessária a identificação do infrator para a elaboração do auto de contraordenação; a ordem de identificação obedecer ao previsto na Lei n.º 28/2006, de 04 de julho ou ao Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março¹⁵²; ser comunicada por um OPC com competência para ordenar a identificação; transmitida de forma verbal, o que se presume ser perceptível pelo infrator e o faz ter conhecimento em concreto do que se está a passar¹⁵³.

Assim, caso o infrator se recuse expressamente a identificar-se a um Polícia (ou a ser conduzido a posto policial), deve ser-lhe efetuada a cominação de desobediência a que alude a al. b) do n.º 1 do art.º 348.º do Código Penal e, caso este insista em recusar-se a fornecer a identificação, ser detido em flagrante delito pelo crime de desobediência, por força dos art.ºs 255.º e 256.º do CPP, art.º 27.º, n.º 3, al. a) da CRP e art.º 348.º do Código Penal.

Desta forma, as conclusões do nosso estudo vão ao encontro da hipótese 1A para a impossibilidade de identificação e da hipótese 2A para a recusa de identificação, porém, para tornar o regime legal da identificação contraordenacional mais claro e eliminar esta zona nebulosa que o caracteriza, o ideal seria existir uma alteração legislativa, nos moldes propostos no ponto 6.1.1 do presente estudo, o que nos leva a não rejeitar também por completo, as hipóteses 1C e 2C, na parte que sugere a alteração legislativa.

Em suma, no apêndice B do presente estudo, consta a nossa proposta de fluxograma de atuação policial para identificação do agente de uma contraordenação ferroviária, onde vertemos as nossas conclusões, tendo em vista a tentativa de uniformização de procedimentos policiais nesta matéria, quer para as situações de impossibilidade de identificação no local, bem como para as situações de recusa à ordem de identificação e de ser conduzido a posto policial, no entanto, sugerimos que antes da sua implementação na prática, seja “validado” pelas Autoridades Judiciárias locais, por forma a não existirem dúvidas nos Polícias acerca do escrutínio judicial dos procedimentos propostos.

¹⁵¹ Processo n.º 3710/08, 9ª secção, relatores Fernando Correia Estrela e Guilherme Castanheira.

¹⁵² Consoante seja por questões de bilhética ou por infração a deveres dos passageiros, respetivamente.

¹⁵³ Conforme refere, o Parecer n.º 57/2006, de 2 de outubro, do Gabinete Jurídico do COMETLIS.

Referências

Obras gerais e específicas

- Afonso, J. J. (2008). O Regime Legal da Identificação – Reflexões Sobre o Instituto da Detenção para Efeitos de Identificação. In M. T. Martins, & M. M. Valente, *Estudos de Homenagem ao Professor Artur Anselmo* (pp. 361-392). Edições Almedina.
- Afonso, J. J. (2015). *A privatização de Funções de Segurança Pública Interna: Funções Inalienáveis do Estado de Direito Democrático e Novo Paradigma de Descentralização do Exercício de Poderes de Polícia* [Tese de Doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa]. Repositório Institucional da Universidade Autónoma de Lisboa.
https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2617/1/TESE%20DOUTORAMENTO_Jo%20Afonso_VF_15-02-2016.pdf
- Albuquerque, P. P. (2011). *Comentário do Código de Processo Penal: à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (4ª ed.). Universidade Católica Editora.
- Albuquerque, P. P. (2011a). *Comentário do Regime Geral das Contra-Ordenações: à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Universidade Católica Editora.
- Amaral, D. F. (2018). *Curso de Direito Administrativo*. Volume II. Edições Almedina.
- Borges, F. (2011). *O Crime de Desobediência à Luz da Constituição*. Edições Almedina.
- Brandão, N. F. (2013). *Crimes e Contra-ordenações: Da Cisão à Convergência Material* [Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra] Repositório Científico da Universidade de Coimbra.
<https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/23886/1/Crimes%20e%20Contra-Ordena%20a7%20b5es.pdf>
- Caetano, M. (2010). *Manual de Direito Administrativo* (10ª ed.). Volume II, 11ª Reimpressão. Edições Almedina.
- Canotilho, J. J. & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª ed.). Volume I. Coimbra Editora.
- Carvalho, J. C. (2014). *Da Identificação de Suspeitos e Consequências Jurídicas da Recusa* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal.
<https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/15379/1/Da%20Identifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Suspeitos%20e%20Consequ%C3%AAncias%20Jur%C3%ADdicas%20da%20Recusa.pdf>

[3% A3o% 20de% 20Suspeitos% 20e% 20Consequ%C3%Aancias% 20Jur%C3%ADdicas% 20da% 20Recusa.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32226/1/DISSERTA%20de%20Suspeitos%20e%20Consequ%C3%Aancias%20Jur%C3%ADdicas%20da%20Recusa.pdf)

- Carvalho, P. M. (2010). *Identificação de Suspeitos e Consequências Jurídicas da Recusa de Identificação* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal. <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32226/1/DISSERTA%20de%20Suspeitos%20e%20Consequ%C3%Aancias%20Jur%C3%ADdicas%20da%20Recusa.pdf>
- Casanova, N. S. & Monteiro, C. (2007). *Comentários à Lei-Quadro das Contra-Ordenações Ambientais*. *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 16, 56-73. Uría Menéndez.
- Correia, J. M. (1994). *Medidas de Polícia e Legalidade Administrativa*. *Revista Polícia Portuguesa*, Ano LVIII, II Série, Bimestral, n.º 87, Maio/Junho., 2-7. Comando-Geral da PSP.
- Cortê-Real, A. A. (2017). *A Obrigação de Identificação como Medida de Polícia* [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa]. Repositório da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/34096>
- Dias, A. S. (2020). *Direito das Contra-Ordenações*. Reimpressão. Edições Almedina.
- Dias, J. F. (2012). *Comentário Conimbricense do Código Penal* (2ªed.). Coimbra Editora.
- Domingues, J. D. (2019). *A venda de falsos estupefacientes e substâncias psicotrópicas: A qualificação jurídico-penal* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32960/1/156433_Domingues_A%20venda%20de%20falsos%20estupefacientes%20e%20subst%C3%Aancias%20psicotr%C3%B3picas.pdf
- Espada, B. E. (2014). *Flagrante Delito de Contraordenação: O problema da detenção para identificação* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa]. Repositório da Universidade de Lisboa. https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18160/1/ulfd129681_tese.pdf
- Fernandes, M. A. (2019). *Identificação de Suspeitos: Uma Limitação ao Trabalho da Polícia* [Curso de Comando e Direção Policial, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/34974/1/Identifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Suspeitos_Uma%20limita%C3%A7%C3%A3o%20ao%20trabalho%20da%20pol%C3%ADcia.pdf

- Garcia, M. M. & Rio, J. M. (2018). *Código Penal: Parte geral e especial: Com notas e comentários* (3ª ed.). Almedina.
- Gonçalves, F. & Alves, M. J. (2002). *Os Tribunais, as Polícias e o Cidadão*. Almedina.
- Lucas, P. M. (2005). *As Medidas de Polícia e a Atuação da Polícia de Segurança Pública: Contributos para uma revisão do quadro normativo* [Trabalho final do Curso de Direção e Estratégia Policial]. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Marconi, M. A. & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos da Metodologia Científica* (5ª ed.). Editora Atlas.
- Miranda, J. (2017). *Direitos Fundamentais*. Edições Almedina.
- Novais, J. R. (2017). *Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional*. AAFDL Editora.
- Oliveira, J. F. (2015). *A Manutenção da Ordem Pública em Democracia*. ISCPSI.
- Pereira, V. S. & Lafayette, A. (2014). *Código Penal Anotado e Comentado* (2ªed.). Quid Juris.
- Pinheiro, A. S. & Fernandes, M. J. (1999). *Comentário à IV Revisão Constitucional*. AAFDL.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (5ªed.). Gradiva.
- Raposo, J. (2005). *Autoridade e Discricionariedade: A conciliação impossível?*. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2005/2006. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI).
- Raposo, J. (2006). O regime jurídico das medidas de polícia. Em *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*. Volume I. (pp. 693-704). Coimbra Editora.
- Santos, M. S. & Leal-Henriques, M. (2004). *Código de Processo Penal Anotado* (2ªed.). Editora Rei dos Livros.
- Santos, M. S., Leal-Henriques, M. & Santos, J. S. (2011). *Noções de Processo Penal*. Editora Rei dos Livros.
- Santos, M. S. & Sousa, J. L. (2011). *Contra-ordenações: Anotações ao Regime Geral* (6ªed.). Áreas Editora.
- Silva, R. F. (2020). *Identificação de Suspeitos e Consequências Jurídicas da Recusa: Abordagem aos procedimentos policiais no Comando Metropolitano de Polícia de Lisboa* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32985/1/156423_Silva_Identifica%c3%

[a7%c3%a3o%20de%20Suspeitos%20e%20Consequ%3%aaancias%20Jur%3%ad
dicas%20da%20Recusa.pdf](#)

- Soares, P. (2017). *Meios de Obtenção de Prova no Âmbito das Medidas Cautelares e de Polícia* (2ª ed.). Edições Almedina.
- Sousa, M. J. & Baptista, C. S. (2011). *Como Fazer Investigação, Dissertações, Teses e Relatórios* (5ª ed.). Pactor - Edições de Ciências Sociais, Forenses e de Educação.
- Taborda, R. G. (2009). Da identificação de Suspeito e Consequências da Recusa de Identificação. *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 69. 943-964.
- Trancoso, R. E. (2019). Medidas cautelares e de polícia. Enquadramento jurídico, prática e gestão processual. In Centro de Estudos Judiciários (CEJ), *Meios de obtenção de prova e medidas cautelares e de polícia - Trabalhos do 2.º Ciclo do 32.º Curso de Formação do MP* (pp. 99-134). CEJ.
- Valente, M. M. (2011). *Do Ministério Público e da Polícia: Precensão Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do Ser Humano* [Tese de Doutoramento, Universidade Católica Portuguesa]. Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa.
<https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/30326>
- Valente, M. M. (2013). *Segurança: Um Tópico Jurídico em Reconstrução*. Âncora Editora.
- Valente, M. M. (2022). *Teoria Geral do Direito Policial* (6ª ed.). Reimpressão. Edições Almedina.

Acórdãos

- Acórdão n.º 7/87, de 9 de janeiro de 1987. *Diário da República*. 1.º Suplemento, Série I, n.º 33/1987, 1-22. Tribunal Constitucional.
- Acórdão n.º 479/94, de 24 de agosto de 1994. *Diário da República*. Série I-A, n.º 195/1994, 4907-4931. Tribunal Constitucional.
- Acórdão n.º 579/2006, de 18 de outubro de 2006. *Diário da República*. Série II, n.º 2/2007, 109-114. Tribunal Constitucional.
- Acórdão n.º 117/2007, de 16 de fevereiro de 2007. *Diário da República*. Série II, n.º 75/2008, 17451-17454. Tribunal Constitucional.
- Acórdão de 20 de março de 2001. Processo n.º 0008625. Tribunal da Relação de Lisboa (Relator: Franco de Sá).

Acórdão de 27 de junho de 2007. Processo n.º 0743140. Tribunal da Relação do Porto (Relator: Artur Oliveira).

Acórdão de 12 de dezembro de 2007. Processo n.º 0743248. Tribunal da Relação do Porto (Relator: Pinto Monteiro).

Acórdão de 29 de maio de 2008. Processo n.º 3710/08. 9ª Secção do Tribunal da Relação do Lisboa (Relatores: Fernando Correia Estrela e Guilherme Castanheira).

Acórdão de 27 de outubro de 2010. Processo n.º 421/09.3 GBVNG.P1. Tribunal da Relação do Porto (Relator: Eduarda Lobo).

Acórdão de 9 de janeiro de 2013. Processo n.º 22/09.6 GAPNF.P1. Tribunal da Relação do Porto (Relator: Francisco Marcolino).

Acórdão de 18 de setembro de 2013. Processo n.º 75/12.0 GBMIR.C1. Tribunal da Relação de Coimbra (Relator: Abílio Ramalho).

Acórdão de 22 de setembro de 2015. Processo n.º 54/13.0 PBEVR.E1. Tribunal da Relação de Évora (Relator: Felisberto Proença da Costa).

Acórdão de 15 de novembro de 2016. Processo n.º 35/15.9 GEALR.E1. Tribunal da Relação de Évora (Relator: João Amaro).

Acórdão de 11 de julho de 2019. Processo n.º 22/16.0 GACDL.E3. Tribunal da Relação de Évora (Relator: Gilberto Cunha).

Determinações

Determinação n.º 02/DSTP/13, de 23 de janeiro de 2013. *Conduções às Esquadras para efeitos de identificação*. Divisão de Segurança a Transportes Públicos. Relator: António Miranda Pinheiro dos Santos.

Difusão de Procedimentos do COMETPOR, de 20 de janeiro de 2017. *Procedimentos Policiais no âmbito da Lei n.º 28/2006, de 04 de julho*. Núcleo de Operações do COMETPOR. Relator: Marco Filipe Correia de Almeida.

Legislação, Propostas de Lei e Regulamentos

C. P. (2021). *Condições gerais de transporte dos serviços da CP*. https://www.cp.pt/StaticFiles/Passageiros/5_informacao/informacao_util/condicoes_gerais_transporte/condicoes-gerais-transporte.pdf

- Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 19 de dezembro de 1948. *Organização das Nações Unidas*. <https://dre.pt/dre/geral/legislacao-relevante/declaracao-universal-direitos-humanos>
- Decreto de 11 de abril de 1868 (Regulamento para a Polícia e Exploração dos Caminhos de Ferro. https://purl.pt/279/4/608491_PDF/608491_PDF_24-C-R0150/608491_0000_capa-47_t24-C-R0150.pdf
- Decreto n.º 10/04 de 1976 (Constituição da República Portuguesa). *Diário da República*. Série I, n.º 86/1976, 737-775. Assembleia Constituinte.
- Decreto-Lei n.º 9/2007, de 17 de janeiro (Aprova o Regulamento Geral do Ruído). *Diário da República*. Série I, n.º 12/2007, 389-398. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-lei n.º 22/2021, de 15 de março (Aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna). *Diário da República*. Série I, n.º 51/2021, 34-40. Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-lei n.º 48/95, de 15 de março (Código Penal de 1995). *Diário da República*. Série I-A, n.º 63/1995, 1350-1416. Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março (Estabelece o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens). *Diário da República*. Série I, n.º 58/2008, 1754-1762. Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.
- Decreto-lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro (Código de Processo Penal de 1987). *Diário da República*. Série I, n.º 40/1987, 617-699. Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 91/2015, de 29 de maio (Procede à fusão, por incorporação, da EP – Estradas de Portugal, S.A., na REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.E., transforma a REFER em sociedade anónima, red denominando-a para Infraestruturas de Portugal, S.A., e aprova os respetivos estatutos). *Diário da República*. Série I, n.º 104/2015, 3253–3264. Ministério da Economia.
- Decreto-lei n.º 108/78, de 24 de maio (Normas relativas à fiscalização da cobrança nos transportes coletivos e penalizações das infrações). *Diário da República*. Série I, n.º 119/1978, 929-930. Ministério dos Transportes e Comunicações – Gabinete do Ministro.
- Decreto-lei n.º 114/94, de 3 de setembro (Código da Estrada). *Diário da República*. Série I-A, n.º 102/1994, 2162-2190. Ministério da Administração Interna.

- Decreto-lei n.º 117/2017, de 12 de setembro (Altera o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros). *Diário da República*. Série I, n.º 176/2017, 5367-5372. Ambiente.
- Decreto-lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho (Aprova o regime jurídico aplicável à CP – Comboios de Portugal, E.P.E., bem como os respectivos Estatutos, e autoriza a autonomização da actividade do transporte de mercadorias). *Diário da República*. Série I, 1.º Suplemento, n.º 112/2009, 3644(2)-3644(11). Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações.
- Decreto-lei n.º 232/79, de 24 de julho (Institui o ilícito de mera ordenação social). *Diário da República*. Série I, n.º 169/1979, 1609-1620. Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 243/2015, de 19 de outubro (Estatuto profissional do pessoal com funções policiais da PSP). *Diário da República*. Série I, n.º 204/2015, 9054-9086. Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 244/95, de 14 de setembro (Procede à 4.ª alteração ao RGCO). *Diário da República*. Série I-A, n.º 213/1995, 5782-5801. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 276/2003, de 4 de novembro (Estabelece o novo regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário). *Diário da República*. Série I-A, n.º 255/2003, 7340. Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação.
- Decreto-lei n.º 321/94, de 29 de dezembro (Lei orgânica da PSP de 1994). *Diário da República*. Série I, n.º 300/1994, 7462-7482. Ministério da Administração Interna.
- Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro (Regime Geral das Contraordenações). *Diário da República*. Série I, n.º 249/1982, 3552-3563. Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 457/99, de 05 de novembro (Aprova o regime de utilização de armas de fogo e explosivos pelas forças e serviços de segurança). *Diário da República*. Série I-A, n.º 258/1999, 7701-7703. Ministério da Justiça.
- Decreto-lei n.º 39780, de 21 de agosto de 1954 (Regulamento para a Exploração e Polícia dos Caminhos de Ferro). *Diário do Governo*. Série I, n.º 184/1954, 870-880. Ministério das Comunicações – Direção-Geral de Transportes Terrestres.
- Decreto-lei n.º 47344/66, de 25 de novembro (Código Civil). *Diário da República*. Série I, n.º 274/1966, 1883-2086. Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro.
- Lei Constitucional 1/82, de 30 de setembro (Procede à 1.ª Revisão Constitucional). *Diário da República*. Série I, n.º 227/1982, 3135-3206. Assembleia da República.

- Lei Constitucional 1/97, de 20 de setembro (Procede à 4.^a Revisão Constitucional). *Diário da República*. Série I-A, n.º 218/1997, 5130-5196. Assembleia da República.
- Lei n.º 5/95 de 21 de fevereiro (Estabelece a obrigatoriedade do porte de documento de identificação). *Diário da República*. Série I-A, n.º 44/1995, 1037-1038. Assembleia da República.
- Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro (Cria o cartão de cidadão e rege a sua emissão e utilização). *Diário da República*. Série I, n.º 25/2007, 940-948. Assembleia da República.
- Lei n.º 13/95, de 5 de maio (Lei de autorização legislativa para o Governo rever o RGCO). *Diário da República*. Série I-A, n.º 104/1995, 2514-2515. Assembleia da República.
- Lei n.º 15/2001, de 5 de junho (Regime Geral das Infrações Tributárias). *Diário da República*. Série I-A, n.º 130/2001, 3336 – 3427. Assembleia da República.
- Lei n.º 28/2006, de 4 de julho (Aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de transportes coletivos de passageiros). *Diário da República*. Série I, n.º 127/2006, 4714-4717. Assembleia da República.
- Lei n.º 30/2000, de 29 de novembro (Define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas). *Diário da República*. Série I-A, n.º 30/2000, 6829-6832. Assembleia da República.
- Lei n.º 30/2006, de 11 de julho (Procede à conversão em contraordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional). *Diário da República*. Série I, n.º 132/2006, 4824-4835. Assembleia da República.
- Lei n.º 49/98, de 11 de agosto (Altera a Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro). *Diário da República*. Série I-A, n.º 184/1998, 3875-3876. Assembleia da República.
- Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto (Aprova a Lei-Quadro das Contraordenações Ambientais). *Diário da República*. Série I, n.º 166/2006, 6264-6274. Assembleia da República
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto (Lei Orgânica da PSP de 2007). *Diário da República*. Série I, n.º 168/2007, 6065-6074. Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna). *Diário da República*. Série I, n.º 167/2007, 6135-6141. Assembleia da República.
- Lei n.º 59/98, de 25 de agosto (Altera o Código de Processo Penal). *Diário da República*. Série I-A, n.º 195/1998, 4236-4344. Assembleia da República.
- Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro (Lei Orgânica da GNR de 2007). *Diário da República*. Série I, n.º 213/2007, 8043-8051. Assembleia da República.

Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014). *Diário da República*. Série I, n.º 253/2013, 1.º Suplemento, 7056-(58)-7056-(295). Assembleia da República.

Lei n.º 166/99, de 14 de setembro (Aprova a Lei Tutelar Educativa). *Diário da República*. Série I-A, n.º 215/1999, 6320-6351. Assembleia da República.

Portaria n.º 37/2018, de 29 de janeiro (Aprova o modelo de auto de notícia e o conteúdo da notificação a utilizar pelas empresas ou entidades exploradoras do serviço de transporte coletivo). *Diário da República*. Série I, n.º 20/2018, 728-730. Planeamento e das Infraestruturas e Ambiente.

Portaria n.º 355/2019, de 07 de outubro (Altera a Portaria n.º 37/2018, de 29 de janeiro, que aprova o modelo de auto de notícia e o conteúdo da notificação a utilizar pelas empresas ou entidades exploradoras do serviço de transporte coletivo). *Diário da República*. Série I, n.º 192/2019, 33-340. Infraestruturas e Habitação e Ambiente e Transição Energética.

Portaria n.º 1166/95, de 23 de setembro (Cria a Divisão da CP/Metro). *Diário da República*. Série I-B, n.º 221/1995, 5942-5953. Ministério da Administração Interna.

Regulamento CE n.º 1371/ 2007, de 3 de dezembro (Relativo a direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários). *Jornal Oficial da União Europeia* n.º 315/ 2007, 14-41. Parlamento Europeu e Conselho.

Pareceres

Parecer n.º 4/81, de 19 de março. Comissão Constitucional (Relator: Armindo Ribeiro Mendes).

Parecer n.º 13/96, de 22 de maio de 1997. *Diário da República*. Série II, n.º 286/1997. Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Parecer n.º 7/2002, de 14 de março. Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (Relator: Mário Serrano).

Parecer n.º 20/2003, da inspeção Geral da Administração Interna. *As cited in* Afonso (2015).

Parecer n.º 1/2008, de 11 de janeiro de 2008. *Diário da República*. Série II, n.º 8, 1524-1534. Procuradoria-Geral da República.

Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto de 2008. *Diário da República*. Série II, n.º 155, 35859-35875. Procuradoria-Geral da República.

Parecer n.º 57/2006, de 2 de outubro. *Identificação de Cidadão não Portador de Título de Transporte Válido*. Gabinete Jurídico do Comando Metropolitano da Polícia de Segurança Pública de Lisboa. Relator: Vítor Ferreira Duarte.

Recomendações e Relatórios da IGAI

Maximiano, A. *Recomendação n.º 01/2004*. Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI).

Blasco, M. (2017, 27 de dezembro). *Recomendação IG-03/2017 (Identificação e Detenção de Menores no âmbito da Lei Tutelar Educativa)*. Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI).

Pinto, H. & Clemente, P. (2010, 28 de dezembro). *Relatório n.º 78/2010 (Processo de Inspeção Sem Aviso Prévio PI 21/2010)*. Inspeção Geral da Administração Interna (IGAI).

Apêndices

Apêndice A

Ofício a solicitar a consulta e autorização para referenciação dos procedimentos policiais instituídos para esta temática, no COMETLIS e COMETPOR

EXMO. SENHOR DIRETOR NACIONAL ADJUNTO
DA UNIDADE ORGÂNICA DE RECURSOS HUMANOS
DA POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
MI SUPERINTENDENTE-CHEFE ABÍLIO PINTO VIEIRA

Assunto: Dissertação de Mestrado do CFOP - Pedido de consulta e referenciação de documentos sobre procedimentos policiais a adotar perante passageiros indocumentados nos transportes públicos

José Manuel Sampaio Teixeira Castro, Aspirante a Oficial de Polícia M/155893, tendo em vista a elaboração da dissertação de mestrado, subordinada ao tema "Identificação de cidadãos nos transportes públicos e consequências jurídicas da impossibilidade e da recusa: O caso das contraordenações no transporte ferroviário de passageiros da CP (Comboios de Portugal)", vem por este meio, solicitar a Vs. Exas., o seguinte:

- Que me sejam facultadas as **determinações** (classificadas e não classificadas) em vigor no COMETLIS (nomeadamente na Divisão de Segurança a Transportes Públicos - DSTP) e COMETPOR (nomeadamente na Esquadra de Segurança Ferroviária de Vila Nova de Gaia) acerca dos procedimentos policiais a adotar perante:
 - **A impossibilidade de identificação** de um cidadão (**passageiro indocumentado**) que praticou uma contraordenação no transporte ferroviário e que não se consegue identificar no local;
 - **A recusa de identificação** de um cidadão que praticou uma contraordenação no transporte ferroviário;
 - **A possibilidade de condução a posto policial para efeitos de identificação, no âmbito contraordenacional.**
- Em caso de resposta positiva ao ponto anterior, que me seja indicado quais os documentos que posso referenciar, uma vez que a dissertação deve ser elaborada (escrita) para poder ser acedida e disponibilizada publicamente, tal como é obrigação do ISCP/SPSI;

- Que me seja autorizado a referenciar os seguintes documentos, por revestirem especial importância para a referida investigação:
 - Parecer n.º 57/2006, do Gabinete Jurídico do COMETLIS, que teve como relator o Técnico Superior Vítor Ferreira Duarte;
 - Determinação n.º 02/DSTP/13, de 23JAN13, que teve como relator o então Comissário António Miranda Pinheiro dos Santos, enquanto Comandante da DSTP, à época;

Antecipadamente grato pela atenção despendida,

Pede deferimento,

Lisboa e ISCPSI, 24 de janeiro de 2023



Aspirante a Oficial de Polícia

3529/ 155893

Apêndice B

Proposta de fluxograma de atuação policial a observar perante a impossibilidade e a recusa de identificação, em contraordenações ferroviárias

Notas Prévias: 1 – Quando um Policia verificar e abordar um passageiro em infração ao Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, pode e deve levantar os respetivos autos de contraordenação e não necessita de fornecer a identificação ao ORV. Caso a identificação seja a pedido do ORV, por infração ao referido Decreto-lei, ou à Lei n.º 28/2006, de 04 de julho (regula as questões de falta de bilhética) deve ser fornecida ao mesmo a identificação do infrator, nos moldes do fluxograma infra. O identificando pode e deve ser questionado ao CCCO;

2 - O auto a que alude o n.º 7 do art.º 250.º CPP, além de dever indicar os motivos da condução a posto policial, deve fazer referência à hora de abordagem policial (no local) e hora de saída do posto policial; descrição das diligências efetuadas; que foi concedida ao identificando as possibilidades conferidas nos n.ºs 2 a 5 do art.º 250.º do CPP, por esta ordem e indicar as respostas do mesmo para as inviabilizar; se foi dada a faculdade ao identificando de contactar com pessoa da sua confiança, como prevê o n.º 9 do art.º 250.º do CPP e referir se este prescindiu ou não de tal diligência, sendo que caso tenha feito uso da mesma, se deve indicar o nome e contacto telefónico da pessoa com quem este contactou. Não se devem efetuar as provas dactiloscópicas, fotográficas ou de natureza análoga, previstas no n.º 6 do art.º 250.º do CPP para CO ferroviárias.

3 – O presente fluxograma contém 2 páginas, onde na página 1 tem o fluxograma de nossa autoria e na página 2 o teor do art.º 250.º do Código de Processo Penal e artigos 380.º e 380.º-A do Código Penal pelo que, em caso de impressão, deve ser impresso de frente e verso.



- Atentar ao facto de que esta diligência em caso algum pode ser superior a seis horas;
- Efetuar obrigatoriamente as formalidades dos n.ºs 9 e 7 (atender à nota 2 supra) do art.º 250.º do CPP, pese embora o auto não seja para enviar a nenhuma entidade, ficando apenas em arquivo no posto policial;
- Elaborar o Anexo II para remeter ao Departamento Financeiro da CP.

Artigo 250.º Código de Processo Penal - Identificação de suspeito e pedido de informações

- 1 - Os órgãos de polícia criminal podem proceder à identificação de qualquer pessoa encontrada em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela 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.
- 2 - Antes de procederem à identificação, os órgãos de polícia criminal devem provar a sua qualidade, comunicar ao suspeito as circunstâncias que fundamentam a obrigação de identificação e indicar os meios por que este se pode identificar.
- 3 - O suspeito pode identificar-se mediante a apresentação de um dos seguintes documentos:
 - a) Bilhete de identidade ou passaporte, no caso de ser cidadão português;
 - b) Título de residência, bilhete de identidade, passaporte ou documento que substitua o passaporte, no caso de ser cidadão estrangeiro.
- 4 - Na impossibilidade de apresentação de um dos documentos referidos no número anterior, o suspeito pode identificar-se mediante a apresentação de documento original, ou cópia autenticada, que contenha o seu nome completo, a sua assinatura e a sua fotografia.
- 5 - Se não for portador de nenhum documento de identificação, o suspeito pode identificar-se por um dos seguintes meios:
 - a) Comunicação com uma pessoa que apresente os seus documentos de identificação;
 - b) Deslocação, acompanhado pelos órgãos de polícia criminal, ao lugar onde se encontram os seus documentos de identificação;
 - c) Reconhecimento da sua identidade por uma pessoa identificada nos termos do n.º 3 ou do n.º 4 que garanta a veracidade dos dados pessoais indicados pelo identificando.
- 6 - Na impossibilidade de identificação nos termos dos n.os 3, 4 e 5, os órgãos de polícia criminal podem conduzir o suspeito ao posto policial mais próximo e compeli-lo a permanecer ali pelo tempo estritamente indispensável à identificação, em caso algum superior a seis horas, realizando, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de natureza análoga e convidando o identificando a indicar residência onde possa ser encontrado e receber comunicações.
- 7 - Os actos de identificação levados a cabo nos termos do número anterior são sempre reduzidos a auto e as provas de identificação dele constantes são destruídas na presença do identificando, a seu pedido, se a suspeita não se confirmar.
- 8 - Os órgãos de polícia criminal podem pedir ao suspeito, bem como a quaisquer pessoas susceptíveis de fornecerem informações úteis, e deles receber, sem prejuízo, quanto ao suspeito, do disposto no artigo 59.º, informações relativas a um crime e, nomeadamente, à descoberta e à conservação de meios de prova que poderiam perder-se antes da intervenção da autoridade judiciária.
- 9 - Será sempre facultada ao identificando a possibilidade de contactar com pessoa da sua confiança.

Artigo 348.º Código Penal - Desobediência

- 1 - Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:
 - a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou
 - b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.
- 2 - A pena é de prisão até 2 anos ou de multa até 240 dias nos casos em que uma disposição legal cominar a punição da desobediência qualificada.

Artigo 348.º-A Código Penal - Falsas declarações

- 1 - Quem declarar ou atestar falsamente à autoridade pública ou a funcionário no exercício das suas funções identidade, estado ou outra qualidade a que a lei atribua efeitos jurídicos, próprios ou alheios, é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa, se pena mais grave não lhe couber por força de outra disposição legal.
- 2 - Se as declarações se destinarem a ser exaradas em documento autêntico o agente é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa.

Anexos

Anexo 1

Auto de Notícia de contraordenação a utilizar no transporte coletivo de passageiros da CP¹⁵⁴

¹⁵⁴ Modelo publicado em anexo à Portaria n.º 37/2018, de 29 de janeiro. O mesmo já sofreu pequenas alterações introduzidas pela Portaria n.º 355/2019, de 7 de outubro, mas não foi republicado e foram situações pontuais.

CONTRAORDENAÇÃO NOS TRANSPORTES COLETIVOS DE PASSAGEIROS AUTO DE NOTÍCIA N.º XXXXXX

Pela presente notificação fica a saber que é acusado da infração, abaixo descrita, pela utilização de transportes coletivos de passageiros sem um título de transporte válido, nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho.

Secção I – IDENTIFICAÇÃO DO INFRATOR

1. Infrator

Nome: _____					
Morada: _____			Número: _____	Andar: _____	
Código Postal: _____	Localidade _____		Data de Nascimento: ____/____/____		
Documento de identificação: _____	N.º ID Civil: _____	NIF: _____			

Secção II – CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO

2. Descrição da Infração

Breve descrição: _____		

Localidade/Local _____	Data: ____/____/____	Hora: _____

3. Tipologia da Infração

Assinalar com um X a alínea correspondente à contraordenação da infração detetada.

CONTRAORDENAÇÃO GRAVE (n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho)
<input type="checkbox"/> a) A falta de título de transporte
<input type="checkbox"/> b) A recusa de exibição de título de transporte;
<input type="checkbox"/> c) A utilização de título de transporte inválido para a carreira, percurso, zona, linha, comboio ou classe em que o passageiro se encontre a viajar;
<input type="checkbox"/> d) A utilização de título de transporte sem validação de entrada no sistema de transportes, nos casos em que esta é exigida, com exceção do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho;
<input type="checkbox"/> e) A utilização de título de transporte cujo prazo de validade tenha expirado;
<input type="checkbox"/> f) A utilização de título de transporte com direito a redução do preço, sem fazer prova do direito a essa redução;
<input type="checkbox"/> g) A utilização de título de transporte nominativo que não pertença ao passageiro;
<input type="checkbox"/> h) A utilização de título de transporte nominativo que não contenha um dos seus elementos constitutivos, ou com elementos que não apresentem correspondência entre si;
<input type="checkbox"/> i) O caso em que o título de transporte ou o respetivo registo eletrónico se encontre adulterado ou viciado, como tal se entendendo todo aquele que se encontra alterado nas suas características;
<input type="checkbox"/> j) A utilização de título de transporte nominativo cujo número de assinante esteja omissivo no selo de transporte, ou quando a sua inscrição não corresponda ao número do cartão.
CONTRAORDENAÇÃO SIMPLES (n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho)
<input type="checkbox"/> a) A utilização de título de transporte sem validação de entrada no sistema de transportes, nos casos em que esta é exigida, relativamente a assinaturas ou passes mensais, passes a 30 dias ou títulos de transporte ocasionais não validados a partir do segundo embarque de uma mesma viagem;
<input type="checkbox"/> b) A utilização de título de transporte nominativo danificado, que em função do seu estado de conservação não permita a verificação da respetiva identificação ou validade.

As contraordenações graves identificadas nas alíneas f) a j) e a contraordenação simples identificada na alínea b), determinam a imediata apreensão do título de transporte pelos agentes de fiscalização, conforme o n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho.

4. Tipologia do serviço de transporte

Assinalar com um X a tipologia do serviço de transporte onde foi detetada a infração.

 Transportes coletivos e ferroviários até 50 km | Comboios inter-regionais ou de longo curso, superior a 50 km
5. Montante da coima

Assinalar com um X a moldura sancionatória correspondente à contraordenação da infração detetada.

TRANSPORTES COLETIVOS E FERROVIÁRIOS ATÉ 50 KM (n.º 3 e alínea a) e b) do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho) <input type="checkbox"/> Grave – valor mínimo 120€ e valor máximo 350€ <input type="checkbox"/> Simples (1.ª vez) – valor mínimo 30€ e valor máximo 87.5€ <input type="checkbox"/> Simples (reincidência) – valor mínimo 72€ e valor máximo 210€	COMBOIOS INTER-REGIONAIS OU DE LONGO CURSO, SUPERIOR A 50 KM (n.º 4 e alínea a) e b) do n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho) <input type="checkbox"/> Grave – valor mínimo 250€ e valor máximo 700€ <input type="checkbox"/> Simples (1.ª vez) – valor mínimo 62.5€ e valor máximo 175€ <input type="checkbox"/> Simples (reincidência) – valor mínimo 150€ e valor máximo 420€
--	--

Secção III – IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA EXPLORADORA DO SERVIÇO DE TRANSPORTE**6. Agente de Fiscalização**

Nome: _____ | Número Funcionário: _____

7. Testemunha

Nome: _____ | Número Funcionário: _____

8. Empresa exploradora do serviço de transporte
 Nome: _____
 Morada: _____ | Número: ____ | Andar: ____
 Código Postal: ____ – Localidade _____
 NIF: _____
Secção IV – PAGAMENTO VOLUNTÁRIO

(artigo 9.º-A da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho)

Caso pretenda pode apresentar defesa escrita junta da [Nome da ou Entidade + Contacto] no prazo de quinze dias úteis a contar da presente notificação. Alternativamente pode fazer o pagamento voluntário da coima de imediato ao agente de fiscalização ou, no prazo de quinze dias úteis a contar da presente notificação, à [Nome da ou Entidade + Contacto], pelo valor mínimo reduzido em 50%.

Assinalar com um X o valor do pagamento voluntário correspondente à contraordenação da infração descrita na presente notificação.

TRANSPORTES COLETIVOS E FERROVIÁRIOS ATÉ 50 KM <input type="checkbox"/> Grave – pagamento voluntário no valor de 60€ <input type="checkbox"/> Simples (1.ª vez) – pagamento voluntário no valor de 15€ <input type="checkbox"/> Simples (reincidência) – pagamento voluntário no valor de 36€	COMBOIOS INTER-REGIONAIS OU DE LONGO CURSO, SUPERIOR A 50 KM <input type="checkbox"/> Grave – pagamento voluntário no valor de 125€ <input type="checkbox"/> Simples (1.ª vez) – pagamento voluntário no valor de 31,25€ <input type="checkbox"/> Simples (reincidência) – pagamento voluntário no valor de 75€
---	---

PAGAMENTO PRESENCIAL – RECIBO
 Liquidado presencialmente ao agente de fiscalização
 Liquidado presencialmente na empresa na seguinte data: __/__/__

O funcionário _____



Entidade: _____

Referência: _____

Montante: _____

Caso não proceda ao pagamento voluntário nos termos previstos, ou haja indeferimento da defesa apresentada, o presente o auto de notícia será remetido à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), como entidade competente para instaurar o processo contraordenacional.

Agente de Fiscalização

Testemunha

Infrator

Data: __/__/__

Data: __/__/__

Data: __/__/__

 Certifica-se que o infrator se recusou a assinar e/ou receber a presente notificação
 Certifica-se que o título de transporte foi apreendido conforme o n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho.

Data: __/__/__ Agente de Fiscalização _____

Passageiro Identificado pelas Autoridades

AUTO DE NOTÍCIA Nº _____

Anexo II

PASSAGEIRO IDENTIFICADO PELAS AUTORIDADES

CARACTERIZAÇÃO DA INFRAÇÃO

No dia ____/____/____ às ____h ____m, foi encontrado(a):

- No Comboio n.º _____, entre a estação de _____ e de _____, relativamente ao transporte entre _____ e _____ dos Transportes Urbanos e Regionais até 50 Km,
- dos Transportes Interregionais ou de Longo Curso,
- ou,
- no cais de embarque de acesso limitado da estação de _____, relativamente ao transporte entre _____ e _____ sem título de transporte válido, o que constitui contraordenação, nos termos da Lei 28/2016, de 4 de julho.

Montante da Coima

TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS E REGIONAIS ATÉ 50 KM (n.º 3 e alíneas a) e b) do n.º 5)

- Grave - valor mínimo 120€ e valor máximo 350€
- Simples (1ª vez) - valor mínimo 30€ e valor máximo 87.50€
- Simples (reincidência) - valor mínimo 72€ e valor máximo 210€

COMBOIOS INTERREGIONAIS OU DE LONGO CURSO (n.º 4 e alíneas a) e b) do n.º 5)

- Grave - valor mínimo 250€ e valor máximo 700€
- Simples (1ª vez) - valor mínimo 62,5€ e valor máximo 175€
- Simples (reincidência) - valor mínimo 150€ e valor máximo 420€

Dados complementares:

O título de transporte foi apreendido: Sim Não

O Auto de Notícia foi entregue à PSP/GNR: Sim Não

Identificação do Agente de Fiscalização

Nome: _____

Categoria: _____ N.º Matricula: _____

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

IDENTIFICAÇÃO DO INFRATOR

Nome: _____

Morada: _____ Número: _____ Andar: _____

Código Postal: _____ Localidade: _____ Data de Nascimento: ____/____/____

Doc. identificação: _____ N.º ID civil: _____ NIF: _____

IDENTIFICAÇÃO DA TESTEMUNHA

Nome: _____

Morada: _____ Número: _____ Andar: _____

Código Postal: _____ Localidade: _____ Data de Nascimento: ____/____/____

Doc. identificação: _____ N.º ID civil: _____ NIF: _____

Identificação do Agente da PSP/GNR

Nome: _____

Categoria: _____ N.º identificação: _____

Esquadra / Posto: _____

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

A CP cumpre com os requisitos da regulamentação nacional e comunitária em matéria de proteção de dados pessoais, nomeadamente assegura a sua proteção, privacidade e integridade. Os dados recolhidos destinam-se exclusivamente à aplicação de contraordenações. Os dados serão conservados pelo prazo legalmente determinado. Para cumprimento de obrigações legais os dados pessoais são transmitidos às Autoridades e Organismos Públicos competentes.

O Titular dos Dados tem direito a exercer os seus direitos, previstos nos art.ºs. 13º a 22º do Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27/04/2016, bem como a apresentar reclamação à Autoridade de controlo, através de impresso próprio disponível nos pontos de venda e informação clientes CP.

A preencher pelo Colaborador da CP

A preencher pelo Agente da PSP/GNR

Anexo 3

Email com a resposta de sua Ex.^a DNAUORH a autorizar a divulgação dos procedimentos policiais instituídos no COMETLIS e COMETPOR, neste âmbito

15/02/23, 11:07

Email – jmtcastro@psp.pt

RE: Pedido de Colaboração em Trabalho de Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

DN DEPFORM

sex 03/02/2023 10:46

Para: ISCPSI – Direcção Ensino

Cc:

1 anexos (294 KB)

Aspirante José Castro - despacho.pdf;

Exmo. Sr. Diretor do ISCPSI
M.I. Superintendente-Chefe José Bastos Leitão

Relativamente ao assunto em epígrafe, encarrega-me o Exmo. Sr. Diretor do Departamento de Formação, da Polícia de Segurança Pública, Superintendente Paulo Jorge da Silva Onofre, de informar V.^ª Ex.^ª o deferimento por sua Ex.^ª o DNAUORH no pedido infra, cujo despacho se transcreve:

*"Autorizado, de acordo com a apreciação do COMETLIS,
sem cedência de cópias de documentação classificada.*

02/02/2023

DNAUORH

Abílio Pinto Vieira

Superintendente Chefe"

Com os melhores cumprimentos,

"Uma Polícia integral, humana, forte, coesa e ao serviço do Cidadão" – Estratégia PSP 20/22



Departamento de Formação
Chefe de Núcleo de Recursos Didáticos

T: +351 21 811 10 00
Ext: 11374

E: colabofor@psp.pt

policiasegurancapublica

policiasegurancapublica

POLÍCIA
SEGURANÇA PÚBLICA



Direção Nacional da PSP
Largo da Penha de França, n.º 1 | 1199-010 Lisboa

www.psp.pt