

Projeto de Lei n.º 795/XIV/2ª

Altera o artigo 250º do Código de Processo Penal, para uma abordagem na identificação de suspeitos que salvaguarde os direitos processuais e as liberdades fundamentais das pessoas racializadas, limitando a discricionariedade policial baseada em estereótipos raciais

Exposição de motivos

O n.º 1 do artigo 250º do Código de Processo Penal estatui que: **“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.” O suspeito poderá proceder à sua identificação mediante a apresentação de um dos documentos indicados nas alíneas do n.º 3 do supracitado artigo. Se tal não for possível, poderá identificar-se mediante a apresentação “documento original, ou cópia autenticada, que contenha o seu nome completo, a sua assinatura e a sua fotografia” (n.º 4), “comunicação com uma pessoa que apresente os seus documentos de identificação” (alínea a) do n.º 5), “deslocação, acompanhado pelos órgãos de polícia criminal, ao lugar onde se encontram os seus documentos de identificação” (alínea b) do n.º 5) e “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” (alínea c) do n.º 5). Por fim, no n.º 6 do artigo 250º lê-se que **“Na impossibilidade de identificação** nos termos do n.º 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”.

Têm sido recorrentes os relatos da abordagem policial à população racializada tendo como base o presente artigo, baseada em estereótipos raciais e que remetem qualquer pessoa negra ou de minorias étnicas como a população cigana, à condição de potencial suspeito. Sendo acompanhada, não raras vezes, por policiamento repressivo e por revistas consideradas humilhantes por quem por elas passa e que restauram aquilo que é o resultado de uma construção histórica colonial que configura a pessoa negra ou cigana como desordeira ou criminosa.

No artigo 250º do Código de Processo Penal, a questão da pertença étnico-racial de um indivíduo, e mais concretamente a sua cor de pele, constitui um fator de identificação do suspeito dos crimes em questão, nomeadamente no que diz respeito às “suspeitas (...) de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional (...)”. Isto parte das conceções de identidade nacional e da conceção de cidadão nacional que remete para fora do corpo nacional toda a diversidade e multiculturalidade que caracteriza Portugal e a população portuguesa.

Segundo o advogado José Semedo Fernandes, esta é uma Lei “que pinta o sujeito de negro”, pois toda a pessoa negra poderá ser abordada, parada, revista e detida com base unicamente na sua cor de pele. O advogado conta ainda que “quando era miúdo, um polícia parou-me à saída do bairro e perguntei porquê. Ele disse: ‘**um preto é sempre suspeito**’¹. Mais tarde, já formado em Direito, José Semedo Fernandes estabeleceu a conexão entre este episódio e o preceito contido no artigo 250º do Código de Processo Penal. Explicou que “Só depois de ler este artigo [250º] fiz o paralelismo: o artigo dá a possibilidade de o agente parar qualquer pessoa que seja negra e justificar com esse artigo, que nos coloca numa posição de fragilidade legal (...)”. Portanto, a lei, na forma como está elaborada, “acaba por ser «profundamente racista». Isto porque «pinta o suspeito de negro» ao falar de alguém que «esteja irregularmente no território nacional» ou tenha um processo de expulsão administrativa. Ou seja, «empurra logo para os estrangeiros, associados aos negros»”.²

O projeto **COMBAT - O combate ao racismo em Portugal: uma análise de políticas públicas e legislação**, levado a cabo de junho de 2016 a abril de 2020, propôs-se a “colmatar um vazio que persiste ao analisar o racismo em Portugal: o papel da legislação no combate à discriminação racial” e colocando “(...) no centro do debate a relação entre Estado, direito e sociedade questionando, assim, os limites e possibilidades das noções de “igualdade de tratamento”, de “discriminação” e de “ódio racial” que têm sido mobilizadas na implementação da legislação e as suas consequências para uma compreensão (ou silenciamento) do contexto histórico e da dimensão institucionalizada do racismo em Portugal”.³ Através da análise de múltiplos processos de contraordenação instaurados pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) ao abrigo da Lei n.º 134/99, de 28 de agosto e da Lei n.º 18/2004, de 11 de maio, que transpõe a Diretiva Europeia de Igualdade Racial 2000/43/CE para a ordem jurídica nacional, entre 2006 e 2016, e findos até 20 de fevereiro de 2020, nas áreas específicas da educação,

¹ Em [“Quando era miúdo um polícia disse-me: um preto é sempre suspeito” | Racismo à Portuguesa | PÚBLICO \(publico.pt\)](#) e em Joana Gorjão Henriques, Racismo no País dos Brancos Costumes, Tinta da China, (2018), p. 43 e seguintes.

² Joana Gorjão Henriques, ob. cit., p.44.

³ Sílvia Rodríguez Maeso (coord.), Ana Rita Alves, Sara Fernandes e Inês Oliveira, Caderno de apresentação de resultados do projeto COMBAT – “Direito, estado e sociedade: uma análise da legislação de combate ao racismo em Portugal”, junho de 2020, p. 2.

habitação/vizinhança e forças de segurança, este estudo conclui que “as denúncias de racismo relacionadas com as políticas de segurança urbana e a intervenção das forças de segurança urbana e a intervenção das forças de segurança, incluindo a atitude negligente na investigação de indícios de assédio e violência racista, têm sido constantes no contexto europeu”.

A análise levada a cabo pelo supracitado instrumento de investigação aponta, essencialmente, “três problemáticas: (i) como a legislação promove formas de intervenção policial sistemática e musculada em determinados contextos urbanos e em relação às populações afrodescendentes, ciganas e migrantes; (ii) como o sistema de justiça, as Inspeções [como é o caso da Inspeção-Geral da Administração Interna], e as forças de segurança têm reproduzido representações institucionalizadas discriminatórias antinegras e anticiganas; (iii) como são apuradas as queixas de racismo e, em particular, a injúria racial e o uso de substantivos e categorias étnico-raciais”. Concretamente, verificou-se **“a existência de numerosos processos abertos por queixas relacionadas com formas de abordagem e procedimentos das forças de segurança ao solicitar identificação e na decisão de condução/detenção de suspeitos de prática de crime e, em particular, quando acresce a suspeição de este ter penetrado ou permanecer irregularmente no território nacional. Verificou-se um padrão de incumprimento do disposto no artigo 250.º do Código de Processo Penal em relação aos diferentes mecanismos que o alegado suspeito pode acionar para identificar-se; as queixas revelam que os alegados suspeitos são alvo de agressões e injúrias discriminatórias, muitas das vezes no interior dos veículos onde são conduzidos à esquadra. Note-se que nem sempre é possível ao queixoso identificar o agente em causa, ou que o processo de identificação é obstruído pelos próprios agentes”**.

Como declara Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE⁴, “O poder de proceder a identificação de suspeito em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial é um dos poderes cautelares do órgão de polícia criminal. Pode ser exercido numa fase pré-processual, mas tem natureza processual, isto é, pré-ordenada aos fins do processo a instaurar ou já instaurando, perdendo-se, assim, a natureza estritamente preventiva da medida (...)”. No seu acórdão n.º 479/94⁵, o Tribunal Constitucional considerou inconstitucional a sujeição a identificação policial de uma pessoa que não seja suspeita da prática de um crime, com base na invocação de razões de “segurança interna”. Na sua argumentação, expôs que: “O princípio da tipicidade legal impõe que os actos de polícia, além de terem um fundamento legal, devem traduzir-se em procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, seja qual for a sua natureza: quer sejam regulamentos gerais emanados das autoridades de polícia, decisões concretas e

⁴ Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, 2ª edição, p. 663 e seguintes.

⁵ Pode ser acedido em: [Acórdão 479/94, 1994-08-24 - DRE](#).

particulares, medidas de coerção ou operações de vigilância, todas as medidas de polícia estão sujeitas ao princípio da precedência da lei e da tipicidade legal. O princípio da proibição do excesso, por seu turno, acarreta uma obrigatória subordinação das medidas de polícia aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Com ele reafirma-se enfaticamente o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais, em termos de tais actos só deverem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando ao mínimo os direitos dos cidadãos”. Ora, o artigo 250º do Código de Processo Penal, ao atribuir aos órgãos de polícia criminal a competência de proceder à identificação de qualquer pessoa, sempre que sobre ela recaiam suspeitas “de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional” acaba por criar um espaço de elevada discricionariedade no que respeita à conduta policial, uma vez que a lei é omissa quanto aos critérios a adotar para discernir se determinado indivíduo penetrou ou permanece irregularmente no território nacional. Permanece a questão: quais são os parâmetros utilizados pelos órgãos de polícia criminal para identificar se determinada pessoa entrou ou permanece irregularmente no território nacional? **Quais são as características de um estrangeiro?**

Nesse sentido, o estudo em apreço conclui, portanto, que “a **legislação - nomeadamente o artigo 250.º do CPP -, [ao misturar critérios de natureza criminal com critérios de natureza contraordenacional], permite que sejam criadas as condições para que, os cidadãos racializados, considerados como potenciais suspeitos pratica de crimes, se encontrem numa situação especialmente vulnerável, e sujeitos a práticas de assédio policial**. Em menor medida, o mesmo se poderia dizer em relação a cidadãos de nacionalidades do denominado leste da Europa (principalmente queixosos de nacionalidade ucraniana e romena), ou do Brasil”.⁶

É de realçar, igualmente, que a pessoa visada pela ordem de identificação deve ser um **suspeito**, isto é, uma pessoa em relação à qual haja “fundadas suspeitas” da prática de uma infração criminal. Contudo, “a permanência de cidadão estrangeiro em território português por período superior ao autorizado constitui contraordenação”⁷, e não uma infração criminal. A redação atual do artigo 250º do Código de Processo Penal contribuiu, portanto, para a criação de uma confusão entre estes dois domínios, justificadamente distintos e que, portanto, devem ser alvo de tratamentos diferenciados.

A violência policial é uma realidade frequente em Portugal, que urge ser combatida e eliminada. Segundo as conclusões do Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT), que opera no

⁶ Silvia Rodríguez Maeso (coord.), Ana Rita Alves, Sara Fernandes e Inês Oliveira, ob. cit., p. 46.

⁷ Como tal resulta da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de estrangeiros de território nacional).

âmbito do Conselho da Europa, num relatório publicado a 13 de novembro de 2020, no seguimento da sua visita ad hoc a Portugal em dezembro de 2019, **“As autoridades portuguesas têm de reconhecer que os maus-tratos perpetrados por agentes policiais são uma realidade, e não resultam apenas de ações de alguns agentes transgressores”**. O relatório alerta que **“não foi feito o suficiente para reconhecer e atacar o real e persistente problema dos maus tratos pelas forças de segurança que existe em Portugal.”**⁸ Já a chefe da delegação, Julia Kozma, em entrevista ao PÚBLICO⁹, observou que **“existe tolerância zero em relação a estas práticas, mas depois parece haver uma negação de que estes casos acontecem frequentemente”** e sublinhou que **“Não se trata de um policial que, num ano, infringe a lei. Todos os anos que vimos a Portugal há alegações de mais casos, e provas, e não há suficientemente consciência de que isto está no sistema e é preciso ser atacado. Há relutância em levar alguém a ser punido.”** É necessário relembrar que **“A responsabilidade [das autoridades] é aplicar a lei segundo parâmetros de direitos humanos, não chega citar a lei.”**

Citando Barnor Hesse e Christine Bennett, **“onde os estereótipos racistas, as suspeitas arbitrárias e o policiamento agressivo se combinam consistentemente contra membros de uma comunidade particular, o resultado é, invariavelmente, uma forma de assédio racial de estado”**.¹⁰

Portugal, na sua luta pela Igualdade e a Não-Discriminação tem a imperativa missão de proteger a dignidade e os direitos de todas as pessoas que habitam o território e de todas as pessoas que a visitam, procurando melhorar a sua legislação de forma a zelar pelos Direitos Humanos, constitucionalmente consagrados.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei altera o Código de Processo Penal, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro, alterado pelos Decretos-Lei n.º 38-E/87, de 29 de dezembro, e 212/89, de 30 de

⁸ O sumário executivo do relatório do CPT pode ser lido em: <https://www.coe.int/en/web/cpt/portugal>.

⁹ Pode ser acedida em:

<https://www.publico.pt/2020/11/13/sociedade/noticia/conselho-europa-violencia-policial-frequente-portugal-pede-medidas-urgentes-1938969>.

¹⁰ Barnor Hesse e Christine Bennett, Racial harassment and 1980s Waltham Forest, 1992, p.16, citado em Caderno de apresentação de resultados do projeto COMBAT – “Direito, estado e sociedade: uma análise da legislação de combate ao racismo em Portugal”, p. 9.

junho, pela Lei n.º 57/91, de 13 de agosto, pelos Decretos-Lei n.º 423/91, de 30 de outubro, 343/93, de 1 de outubro, e 317/95, de 28 de novembro, pelas Leis n.º 59/98, de 25 de agosto, 3/99, de 13 de janeiro, e 7/2000, de 27 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 320-C/2000, de 15 de dezembro, pelas Leis n.º 30-E/2000, de 20 de dezembro, e 52/2003, de 22 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 324/2003, de 27 de dezembro, pela Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, e pelas Leis n.º 52/2008, de 28 de agosto, 115/2009, de 12 de outubro, 26/2010, de 30 de agosto, 20/2013, de 21 de fevereiro, pela Lei Orgânica n.º 2/2014, de 6 de agosto, e pelas Leis n.º 27/2015, de 14 de abril, 58/2015, de 23 de junho, 130/2015, de 4 de setembro, 1/2016, de 25 de fevereiro, 40-A/2016, de 22 de dezembro, 24/2017, de 24 de maio, 30/2017, de 30 de maio, 94/2017, de 23 de agosto, 114/2017, de 29 de dezembro, 1/2018, de 29 de janeiro, 49/2018, de 14 de agosto, 71/2018, de 31 de dezembro, 27/2019, de 28 de março, 33/2019, de 22 de Maio, 101/2019, de 6 de setembro e 39/2020, de 18 de agosto.

Artigo 2.º

Alteração ao Código de Processo Penal

É alterado o artigo 250.º do Código de Processo Penal, que passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 250º

(...)

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, ou de haver contra si mandado de detenção.

2 – (...).

3 – (...).

4 – (...).

5 – (...).

6 – (...).

7 – (...).

8 – (...).

9 – (...).

Artigo 3.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 12 de abril de 2021

A Deputada,

Joacine Katar Moreira