



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Economia e  
Obras Públicas  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento  
1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 79/CEQP

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
27/03/2013

NOSSA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 9372/2013  
Proc.º n.º 49/2013 – L.º 100

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:  
16/04/2013

ASSUNTO: **Parecer sobre a Proposta da Lei n.º 131/XII/2.ª**

Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira  
(Procurador da República)

626983\_1  
/BBF

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
COMISSÃO DE ECONOMIA E OBRAS PÚBLICAS	
CEOP	
N.º ÚNICO	462 736
ENTRADA / SAÍDA Nº	293 DATA 18/4/2013



## Conselho Superior do Ministério Público

Solicitou a Comissão de Economia e Obras Públicas da Assembleia da República a emissão de parecer escrito sobre a proposta de Lei n.º 131/XII/2ª, que altera o Código da Estrada (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de Fevereiro), o que se passa a fazer nos termos do disposto na aliena h), do artigo 27.º do Estatuto do Ministério Público.

### **1. Introdução**

Em Fevereiro de 2013, a instância de sua Excelência o Senhor Ministro da Administração Interna, o Conselho Superior do Ministério Público pronunciou-se sobre o «Ante-projeto de Proposta de Lei de alteração ao Código da Estrada».

Na sequência desse Ante-projeto, solicita, agora, a Comissão de Economia e Obras Públicas da Assembleia da República a emissão de parecer escrito sobre a proposta de Lei n.º 131/XII/2ª elaborada a partir daquele.

A referida proposta de Lei n.º 131/XII/2ª tomou em consideração algumas das observações efetuadas pelo Conselho Superior do Ministério Público, foi indiferente a outras e introduziu novas alterações.

Assim, para evitar repetições inúteis, vamos pronunciar-nos apenas quanto às inovações, entretanto, introduzidas.

### **2. Análise global do projeto**

A proposta de Lei n.º 131/XII/2ª, que altera o Código da Estrada (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/2005, de 23 de Fevereiro), melhorou muito desde a sua versão original: alguns dos seus principais problemas e bloqueios foram corrigidos. Mesmo assim, apesar das correções técnicas introduzidas, persistem meras alterações de redação (que mais não fazem do que aumentar a dimensão e a complexidade do diploma e, logo, a sua apreensão pelos seus destinatários), subsistem modificações desnecessárias ou despiciendas, persiste alguma falta de rigor linguístico, bem como contradições e omissões que, se não forem também corrigidas, podem comprometer, irremediavelmente, o sucesso da intervenção. A ponderação das observações que se seguem pode contribuir decisivamente para a melhoria geral do diploma.



## Conselho Superior do Ministério Público

### 3. Alterações relevantes

Entre as alterações mais relevantes ao projeto inicial, que ainda podem suscitar alguns reparos técnicos contam-se os seguintes (as restantes normas merecem, em geral, a nossa concordância):

#### 3.1. Artigo 13.º

O Artigo 13.º, do Código da Estrada, relativo à «Posição de Marcha», onde dizia: «1 - O trânsito de veículos deve fazer-se pelo lado direito da faixa de rodagem e o mais próximo possível das bermas ou passeios, conservando destes uma distância que permita evitar acidentes» passará a dizer: «A posição de marcha dos veículos deve fazer-se pelo lado direito da faixa de rodagem, conservando das bermas ou passeios uma distância suficiente que permita evitar acidentes».

Como já referimos em Parecer anterior trata-se de uma simples alteração de redação, que mais não faz do que aumentar a dimensão e a complexidade do diploma e, logo, a sua apreensão pelos seus destinatários (tanto mais que, do ponto de vista formal, não é coerente com a redação do artigo 90.º, n.º 3, agora também revisto). Alterar a letra da lei, por simples razões de estilo ou de idiosincrasia pessoal, parece-nos uma má técnica legislativa. A qualidade da intervenção não se mede pela quantidade de normas alteradas, mas pela sua qualidade intrínseca. Simples alterações do elemento gramatical (ainda que inócuas do ponto de vista prescritivo) podem desencadear complexos problemas de sucessão de leis penais, desnecessários e que só servem para enfraquecer a desejável eficácia das instâncias formais de controlo.

#### 3.2. Artigo 17.º

Outra expressão que nos parece muito criticável consta do artigo 17.º: «velocidade de passo». Por um lado porque, exigir que uma criança, menor de 10 anos, conduza um velocípede à «velocidade de passo» parece ser uma tarefa impossível e destinada ao fracasso (uma norma que ninguém irá cumprir e só irá contribuir para descredibilizar o poder do direito). Só quem nunca teve filhos e desconhece as dificuldades iniciais da condução destes veículos acreditará que uma



## Conselho Superior do Ministério Público

criança consegue cumprir essa imposição. Por outro lado, porque o próprio conceito é indeterminado e grosseiro. O que é velocidade de passo? O passo de um idoso, o passo de um adulto, o passo de uma criança? A possibilidade de subjetivismo e, logo, de arbítrio é aqui enorme. Em nosso entender, será, por isso, necessário encontrar um conceito mais consensual e apreensível.

### **3.3. Artigo 18.º**

O «Artigo 18.º, n.º 1, relativo à «Distância entre veículos» onde dizia «o condutor de um veículo em marcha deve manter entre o seu veículo e o que o precede a distância suficiente para evitar acidentes em caso de súbita paragem ou diminuição de velocidade deste» passará a dizer «o condutor de um veículo em marcha deve manter entre o seu veículo e o que o precede a distância suficiente para evitar acidentes em caso de súbita paragem ou diminuição de velocidade deste, tendo em especial consideração os utilizadores vulneráveis».

Uma vez que a regra geral (atualmente em vigor) destina-se a garantir a segurança de todos os utilizadores rodoviários (sem qualquer exceção) esta inovação não se compreende: os utilizadores mais vulneráveis já estão incluídos.

Acresce que considerando a definição de «“utilizadores vulneráveis” – peões e velocípedes, em particular, crianças, idosos, grávidas, pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiências» a norma é, parcialmente, incompreensível. O que está em causa é – como refere a epígrafe do preceito – a distância entre dois veículos e não a distância entre estes e crianças, idosos, grávidas, pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiências. Se o legislador pretendia criar um especial dever de cuidado nos casos em que estes utilizadores vulneráveis possam estar em causa, a sua localização na sistemática do diploma legal deveria ser outra (que não uma norma relativa à distância entre veículos).

Já a proposta de alteração ao Artigo 18.º, n.º 3, repete quase integralmente o regime constante do número dois do mesmo artigo, sendo uma norma despicienda e perniciosa: em vez de contribuir para uma desejável tutela acrescida dos velocípedes, este regime pode arrastar a afinal sua desproteção.



## Conselho Superior do Ministério Público

### 3.4. O artigo 32.º

O artigo 32.º, n.º 4, relativo à «cedência de passagem a certos veículos» onde dizia «o condutor de um velocípede, de um veículo de tração animal ou de animais deve ceder a passagem aos veículos a motor, salvo nos casos referidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo anterior» passará a dizer (no novo n.º 6) «o condutor de um veículo de tração animal ou de animais deve ceder a passagem aos veículos a motor, salvo nos casos referidos nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo anterior».

Esta norma, aparentemente criada para proteger os condutores de velocípedes, poderá acabar por prejudicá-los. A prioridade (absoluta) dos condutores de veículos automóveis com motor que saíam um parque de estacionamento, de uma zona de abastecimento de combustível ou de qualquer prédio ou caminho particular ou entrem numa rotunda sobre os velocípedes (agora consagrada no artigo 32.º, n.º 6) parece ser contraditória com o louvável intuito político de «acautelar a sua segurança, atenta a sua maior vulnerabilidade enquanto utilizadores da via pública» (cfr. preâmbulo do diploma). Ao contrário da nossa tradição jurídica e do regime dos condutores de veículos de tração animal ou de animais, que mantêm a prioridade, o condutor de velocípede deve sempre ceder a prioridade. Regime que, para além de inverter uma regra há muito enraizada na nossa cultura (e de ser assim potenciador de acidentes, pois a mera alteração legal não é capaz de alterar os comportamentos rotineiros), acaba por descuidar a segurança de quem, pela própria natureza das coisas, está numa situação mais frágil. Por outro lado, do ponto de vista da coerência interna, esta norma também não é compatível com o alargamento generalizado dos direitos rodoviários agora atribuídos aos condutores de velocípedes (v.g. a redação do novo artigo 90.º).

### 3.5. Artigo 77.º

Esta alteração constava anteriormente como alteração ao artigo 76.º e passa agora para o artigo 77.º. No entanto, atenta a epígrafe proposta (vias de trânsito reservadas) não se compreende muito bem se o que o legislador quer alterar é, efetivamente, o artigo 77.º (Corredores de circulação) ou o artigo 76.º (cuja atual epígrafe é «Vias reservadas»). Aliás, a anterior referência ao artigo 76.º também já era equívoca porque este artigo não tinha três alíneas como depois se referia naquele projeto (Se está em causa o artigo 76.º, como parece resultar da



## Conselho Superior do Ministério Público

nova epígrafe deverá ter-se em atenção que o artigo só tem dois números, se está em causa o artigo 77.º deverá ter-se em consideração a epígrafe).

De todo o modo, seja como for, a verdade é que se trata de uma simples alteração de redação, que mais não faz do que aumentar a dimensão e a complexidade do diploma e, logo, a sua apreensão pelos seus destinatários.

Dizer que «pode ser reservada a utilização de uma ou mais vias de trânsito, ao trânsito de veículos de certas espécies ou a veículos afetos a determinados transportes, sendo proibida a sua utilização pelos condutores de quaisquer outros» (artigo 77.º, n.º 1, do projeto) ou que «Podem ser criados nas vias públicas corredores de circulação destinados ao trânsito de veículos de certas espécies ou a veículos afetos a determinados transportes, sendo proibida a sua utilização pelos condutores de quaisquer outros» (redação original) não será a mesma coisa?

### **3.6. Artigo 81.º**

No artigo 81.º é, agora, utilizada (de forma inovadora) a equívoca expressão «jovens até aos 16 anos», em vez da (anterior) expressão «jovens menores de 16 anos».

Com efeito, enquanto a expressão original tinha um conteúdo bem definido e respeitava o princípio da unidade do sistema jurídico (v.g. o art. 19.º do Código Penal), a nova expressão permite duas interpretações diversas (ficamos sem saber se quem tem 16 anos está ou não incluído).

### **3.7. Artigo 82.º**

O limite etário a partir do qual os condutores e passageiros de velocípedes e os condutores de trotinetas com motor e de dispositivos de circulação com motor elétrico, autoequilibrados e automotores ou de outros meios de circulação análogos podem circular sem capacete devidamente ajustado e apertado passou de 10 para 7 anos de idade.

Limite mínimo que nos parece pouco consentâneo com o intuito político de reforçar a tutela dos utilizadores mais vulneráveis. A haver alguma alteração ela deveria ser no sentido de aumentar a idade mínima para prescindir daquele acessório e não o contrário. Quanto mais pequenos são os utilizadores maior necessidade haverá de introduzir medidas de prevenção e de



## Conselho Superior do Ministério Público

redução dos riscos. Quer pelas suas características físicas, quer pelo deficiente (ou, quando muito, embrionário) domínio daquelas máquinas, os riscos de ofensas à integridade física são muito maiores.

### **3.8. Artigo 88.º**

O artigo 88.º, n.º 8, segundo o qual, no caso de infração simultânea do disposto nos n.ºs 1 e 4, são levantados dois autos de contra-ordenação continua a consagrar (apesar das objeções anteriormente consignadas) uma norma despicienda. Atentas as regras relativas ao concurso de contra-ordenações (art. 19.º do Dec-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro) esta norma é inútil só podendo contribuir a insegurança jurídica. Poderá até servir como mais um argumento (contrário às regras gerais do concurso) invocável noutras situações semelhantes.

### **3.9. Artigo 90.º**

A principal alteração ao artigo 90.º consiste agora em afirmar que «os condutores de velocípedes podem seguir a par, devendo circular em fila quando se aproxima qualquer veículo pela retaguarda».

Esta alteração, que parece consagrar uma velha reivindicação de alguns condutores de velocípedes (sancionando uma prática usual), afigura-se-nos contraditória com princípios da circulação rodoviária já consagrados nos artigos 13.º, n.º 1 e 39.º, n.º 1, do Código da Estrada, bem como com a nova redação do próprio artigo 90.º, n.º 3 («os condutores de velocípedes devem transitar o mais próximo possível das bermas ou passeios, conservando destes uma distância que permitam evitar acidentes»).

Acresce que, atentas as características destes veículos (geralmente, não têm espelho retrovisor) torna-se difícil impor-lhes o dever de passar a circular em fila quando se aproxima qualquer veículo pela retaguarda (em especial nos locais mais ruidosos e com maior intensidade de tráfego).

Em vez de ser um benefício para estes condutores, esta norma bem poderá ser assim uma fonte de perigo e de risco para os mesmos e para os demais utentes da via.



## Conselho Superior do Ministério Público

### 3.10. Artigo 138.º

Um dos aspetos mais negativos da a proposta de Lei n.º 131/XII/2ª, ora apresentada, consiste, em nosso entender, na continuação da separação entre o crime de violação de imposição, proibições ou interdições (art. 353.º do Código Penal) e o crime de desobediência (art. 348.º, alª b), do Código Penal) constante do artigo 138.º. A natureza judicial ou administrativa da entidade que profere a decisão condenatória não parece ter densidade axiológica suficiente para separar estas duas situações idênticas e para impor um regime legal diversificado. Em ambos os casos, está em causa, apenas, a mera violação de uma decisão condenatória.

Por outro lado, apesar desta identidade de condutas, também não se compreende que a moldura penal abstrata seja a mesma, quer no caso da violação das obrigações decorrentes de uma sentença judicial, quer no caso da violação das obrigações emergentes de uma decisão da entidade administrativa competente (o que mais uma vez, a ser assim, seria um argumento para a unicidade dogmática de ambos os crimes). O circunstancialismo, o formalismo e o simbolismo que estão subjacentes a um *verdictum* judicial implicam que a violação das suas obrigações seja mais grave do que a violação dos deveres decorrentes da decisão de uma entidade administrativa. Violar a sentença de um juiz não será a mesma coisa que violar outra sentença e isso deverá ter reflexos logo na moldura penal abstrata.

### 3. 11. Artigo 145.º

No artigo 145.º também é, agora, utilizada (de forma inovadora) a equívoca expressão «jovens até aos 16 anos», em vez da expressão «jovens menores de 16 anos» (como já referidos no comentário ao artigo 81.º).

Com efeito, enquanto a expressão original tinha um conteúdo bem definido e respeitava o princípio da unidade do sistema jurídico (v.g. o art. 19.º do Código Penal), a nova expressão permite duas interpretações (ficamos sem saber se quem tem 16 anos está ou não incluído).





## Conselho Superior do Ministério Público

### 3.12. Artigo 146.º

No artigo 146.º também é, igualmente, utilizada (de forma inovadora) a equívoca expressão «jovens até aos 16 anos», em vez da expressão «jovens menores de 16 anos» (como já referidos no comentário aos artigos 81.º e 145.º).

### 3. 13. Artigo 156.º

O disposto no artigo 156.º, n.º 3 (se «o examinado se recusar a ser submetido a colheita de sangue para análise, deve proceder à colheita de amostra de sangue») parece conflitar com o disposto no artigo 152.º, n.º 3, que continua a dispor que «as pessoas referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 que recusem submeter-se às provas estabelecidas para a deteção do estado de influenciado pelo álcool ou por substâncias psicotrópicas são punidas por crime de desobediência».

Não faz sentido (sendo até um factor acrescido de custos desnecessários, tão importantes nos tempos que correm) cominar a pena da desobediência e, ao mesmo tempo, estabelecer a realização obrigatória de exame para diagnosticar o estado de influenciado pelo álcool. Em causa poderá estar até a violação do princípio do *nemo teneatur se ipsum accusare*, que aquela incriminação supletiva visa, justamente, contornar. Impor a colaboração do arguido (para a sua própria condenação) poderá ser ir longe demais.

### 3. 14. Artigo 170.º

Com a nova redação do artigo 170.º, n.º 1, al<sup>a</sup> b), («o valor registado e o valor apurado após dedução do erro máximo admissível previsto no regulamento metrológico dos aparelhos ou instrumentos, quando exista, prevalecendo o valor apurado, quando a infração for aferida por aparelhos ou instrumentos devidamente aprovados nos termos legais e regulamentares») o legislador responde à *vexata quaestio* das margens de erro máximo admissível no estabelecimento da taxa de alcoolemia no sangue.

No entanto, apesar desse louvável propósito de resolver uma querela jurisprudencial, a verdade é que não se pode dizer que o legislador tenha escolhido a melhor solução legal e,



## Conselho Superior do Ministério Público

sobretudo, que tenha expressado devidamente o seu pensamento, como manda o artigo 9.º, n.º 3, do Código Civil.

Em primeiro lugar, porque o legislador parece ter optado por considerar sempre a margem de erro aplicável, escolhendo a solução mais garantista, suscetível de gerar conflitos desnecessários e capaz de induzir à ideia de um certo amolecimento do combate à condução sob influência do álcool. Atribuir aos Órgãos de Polícia Criminal o poder de fixar a taxa definitiva poderá não ser a melhor opção. Tanto mais que, uma vez que qualquer limite legal é arbitrário e poderá conduzir a situações de injustiça relativa, não se compreende porque é que ele não haverá de ser fixo e indiferente a eventuais variações. Aliás, a solução ora escolhida já era minoritária entre a jurisprudência nacional.

Em segundo lugar, porque, ainda assim, a norma é equívoca, permitindo outras leituras. Numa aceção podemos concluir que o legislador impõe sempre a consideração das margens de erro, valendo apenas o valor apurado depois da sua consideração. Noutra aceção, igualmente compatível com o elemento gramatical, podemos concluir que o legislador impõe a consideração das margens de erro se a infração for aferida por aparelhos ou instrumentos não aprovados nos termos legais e regulamentares, prevalecendo o valor apurado nos casos restantes. Em suma, o elemento gramatical não é conclusivo.

Não seria, por isso, possível criar um preceito (seja qual for a opção política) insuscetível de interpretações múltiplas e como tal claro e seguro? A resposta é, certamente, positiva, devendo o legislador fazer um derradeiro esforço nesse sentido. Se assim não for, tememos que a uma querela jurisprudencial se siga outra querela jurisprudência inútil.

### **3. 15. Artigo 171.º**

No artigo 171.º, n.º 6, o legislador, apesar dos avisos, persiste numa norma confusa e redundante, que não é compatível com a boa técnica legislativa. Não há nenhuma razão para justificar esta sobreposição normativa. Na verdade, o conteúdo útil da norma também já está compreendido no número 5 do mesmo artigo, sendo, por isso, desnecessário.



## Conselho Superior do Ministério Público

### **3. 16. Artigo 175.º**

A imposição da utilização de um formulário específico para requerer o pagamento da coima em prestações (desde que o seu valor seja igual ou superior a € 200), para consulta do processo ou para identificação do autor da contraordenação (constante do artigo 175.º, n.º 5) parece-nos ser uma exigência burocrática, incompatível com um mundo que se quer, cada vez mais, simples e desformalizado. Aliás, não se compreende porque é que nalguns casos é necessário utilizar um formulário oficial e noutros, com igual sentido e dignidade, não é. Um legislador coerente impor, quando muito, a uniformidade de tratamento, exigindo um formulário para todas as situações admissíveis.

Para além disso, a obtenção dos referidos formulários e o seu custo podem também interferir com o princípio constitucional do acesso ao direito e aos tribunais (art. 20.º, n.º 1, da CRP), na medida em que implicam um custo acrescido.

### **3. 17. Artigo 176.º**

O conteúdo prescritivo dos números 2 e 3 do artigo 176.º está – apesar dos avisos – sobreposto, sendo um deles supérfluo. O atual número 2 dispõe que «a notificação por contacto pessoal deve ser efectuada, sempre que possível, no acto de autuação, podendo ainda ser utilizada quando o notificando for encontrado pela entidade competente». Já o número 3 do mesmo artigo (sem que aquele seja eliminado) passará a ter o seguinte teor, «a notificação por contacto pessoal pode ainda ser utilizada para qualquer outro ato do processo se o notificando for encontrado pela entidade competente». Assim, insistimos, de novo, uma destas normas é desnecessária.

### **3. 18. Artigo 188.º**

O artigo 188.º, n.º 2, continua a consagrar outro exemplo de uma alteração despicienda (porventura até a mais evidente). Com efeito, segundo o projetado artigo 188.º: «sem prejuízo da aplicação do regime de suspensão e de interrupção previsto no regime geral do ilícito de mera ordenação social, a prescrição do procedimento por contraordenação rodoviária interrompe-se também com a notificação ao arguido da decisão condenatória».



## Conselho Superior do Ministério Público

Ora esta norma é uma repetição desnecessária do que já se encontra legalmente consagrado no regime geral das contraordenações.

Na verdade, o art. 28.º, n.º 1, al. a), do Dec-Lei. n.º 433/82, de 27 de Setembro (Regime Geral das Contra-Ordenações.) já dispõe que «a prescrição do procedimento por contra-ordenação interrompe-se com a comunicação ao arguido dos despachos, decisões ou medidas contra ele tomados ou com qualquer notificação», incluindo esta situação.

### **4. Aspetos positivos**

Entre os efeitos positivos da proposta agora apresentada continua a destacar-se, em nosso entender, a consagração do efeito suspensivo da impugnação judicial da decisão administrativa, que aplique uma coima, uma sanção acessória ou determine a cassação do título de conduções (art. 187.º, n.º 1). O regime devolutivo, consagrado no direito atual, não salvaguardava cabalmente os direitos, liberdades e garantias do impugnante, *maxime* o seu direito fundamental à presunção de inocência (art. 32.º, n.º 2, da CRP). Nos casos de condenação em sanção acessória a decisão judicial absolutória podia ser posterior ao cumprimento da sanção, tornando a decisão inútil e o erro irreparável.

A alteração, apesar do retrocesso que pode significar em termos de eficácia, é assim de aplaudir.

### **5. Conclusões**

I) O presente ante-projecto de proposta de Lei altera o Código da Estrada, aprovado pelo Dec-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, no intuito de superar a censura do Tribunal Constitucional a algumas das suas normas, de clarificar o estatuto do peão e da utilização de bicicletas na via pública, de introduzir ajustamentos e aperfeiçoamentos em matéria de regulação de trânsito e de conferir maior celeridade à aplicação e à execução das sanções rodoviárias;

II) Uma vez que as alterações propostas são limitadas, estão plenamente justificadas e procuram reforçar a eficácia das instâncias formais de controlo estão salvaguardados os pressupostos de uma intervenção legislativa tecnicamente coerente e rigorosa;

III) Todavia, em nosso entender, devem ser eliminadas as alterações desnecessárias ou de mera redação, devem ser corrigidos alguns de aspectos de linguística e de coerência sistemática,



## Conselho Superior do Ministério Público

deve ser superada a inexplicável dicotomia entre o crime de violação de imposição, proibições ou interdições e o crime de desobediência, bem como algumas omissões técnicas flagrantes.

IV) Mesmo assim, ressalvados os aspetos criticados, as propostas apresentadas pelo Governo merecem a nossa concordância.

Lisboa, 11 de abril de 2013

A Vogal do Conselho Superior do Ministério Público

*Maria Raquel Desterro Almeida Ferreira*