



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA GABINETE DO MINISTRO
ENT. N.º 3706 1604/15
PROC. N.º 112.01-1/13/14/15

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de Sua
Excelência a Ministra da Administração
Interna
Praça do Comércio
1149 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 1602/2015

SUA COMUNICAÇÃO DE:
24/03/2015

NOSSA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 7976/2015
Proc.º n.º 49/2013 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
15/04/2014

ASSUNTO: **Ante-Projecto de Proposta de Lei – Alteração ao Código da Estrada**

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, relativamente ao assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Circul. p. 6 C. T. M. P.
as regras habituais,
e após reunião

PARECER

(Alterações ao Código da Estrada)

2015/4/13
T. Vidigal

Solicitou Sua Excelência, Exma. Sra. Ministra da Administração Interna, por intermédio do Exmo. Sr. Chefe de Gabinete, à Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer relativo ao Ante-projecto de Proposta de Lei que visa proceder a diversas alterações ao Código da Estrada.

Nos termos da respectiva “Exposição de motivos”, o documento ora em apreço propõe-se introduzir um sistema de “carta por pontos”, mas também proceder a diversas alterações de pormenor.

Procede-se, assim, a uma análise separada de tais temáticas.

I – A introdução do sistema de “carta por pontos”

Em jeito de enquadramento, começamos por referir que o sistema que se pretende introduzir – “carta por pontos” – funciona através da atribuição ao condutor de um determinado número de pontos que lhe vão sendo retirados em função do tipo de infrações que vai praticando, com diferentes consequências punitivas.

Esquematizando:

- Ao título de condução são atribuídos 12 pontos (artigo 121º-A);
- No final de cada período de 3 anos sem que exista registo de contra-ordenações graves ou muito graves ou crime “rodoviário”, são atribuídos 3 pontos, até ser alcançado o limite de 12.
- A prática de contra-ordenações graves e muito graves (*adiante nos reportaremos à relação das disposições propostas com a prática de crime*) determina a automática subtração de um número fixo de pontos, nos seguintes termos (artigo 148º, n.º 1):
 - Grave, condução sob influência do álcool: 3 pontos;
 - Grave, outras: 2 pontos;
 - Muito grave, condução sob influência do álcool: 5 pontos;
 - Muito grave, outras: 4 pontos;

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- A subtração de pontos traduz-se depois no seguinte:
 - Se o condutor tiver 8 ou menos pontos, à data da condenação, cada ponto corresponde a 10 dias de inibição de conduzir (artigo 147º, n.º 2);
 - Tal período é acrescido de metade, em caso de dolo (artigo 147º, n.º 3)
 - Subtraídos 8 pontos, o condutor fica obrigado a frequentar uma acção de formação;
 - Subtraídos 10 pontos, o condutor é obrigado a realizar a prova teórica do exame de condução;
 - Subtraídos 12 pontos, proceder-se-á à cassação do título de condução (artigo 148º, n.º 3).

O regime ora proposto suscita-nos várias reservas, até do ponto de vista constitucional, conforme melhor exposto no parecer elaborado pelo Gabinete da Exma. Sra. Conselheira Procuradora-Geral da República, o qual, pelo seu acerto, reproduzimos e subscrevemos:

“Como resulta do conteúdo das normas supra enunciadas, a subtração de pontos do título de condução passa a ser considerada uma sanção acessória, a par da inibição de conduzir, a qual, contudo, encontra-se dependente da aplicação da primeira.

Não existindo qualquer variabilidade na sua apreciação, passaremos a ter sanções acessórias fixas.

Basta atentar no seguinte exemplo: a prática de uma contraordenação grave implica a perda automática de 2 pontos (art.º 148.º, n.º 1, al. a)); por força do disposto no art.º 147.º, n.º 2, e quando o condutor tenha 8 pontos ou menos, corresponderá a uma sanção acessória de inibição de conduzir de 20 dias, podendo corresponder a uma sanção de 30 dias no caso de ser considerado dolosa a infração. Não existe qualquer consideração de variabilidade em função de um juízo de culpa ou de ilicitude (dada a revogação proposta do n.º 1 do art.º 139.º do Código da Estrada) ou possibilidade de valoração de suspensão (vide a proposta revogação do art.º 141.º do Código da Estrada).

Ou seja, a concreta aplicação de uma sanção acessória de inibição de conduzir com período temporal fixo, sem qualquer possibilidade de valoração exterior, leva a que consideremos estar perante uma sanção automática, com os inerentes problemas de constitucionalidade material que podem ser suscitados nesta sede (vide, a este propósito, e entre outros, , os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 362/92 – DR, II Série, de 8 de

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

abril de 1993, 183/94 – inédito, 264/99 – DR, II Série, de 13 de julho de 1999, e 327/99 – DR, II Série, de 19 de julho de 1999, todos disponíveis em www.tribunalconstitucional.pt).

Além disso, a definição da subtração de pontos como sanção acessória impede a sua aplicação a título penal, na medida em que as sanções acessórias apenas são aplicáveis quando exista a prática de uma contraordenação subjacente. Ora, o disposto no art.º 148.º, n.º 1, al. c) ora proposto prevê a direta subtração de pontos aquando de condenação pela prática de crime rodoviário, independentemente de estar subjacente a prática de qualquer contraordenação, sendo certo que no caso da prática de crime de condução sem habilitação legal nunca está em causa, por si, a prática de qualquer ilícito que possa determinar a aplicação de uma sanção acessória.

Não está em causa a aplicação de uma pena, ou mesmo uma proibição do exercício de qualquer direito ou profissão, nos termos do art.º 65.º, n.º 2, do Código Penal.

Por outro lado, seria absurdo, do ponto de vista jurídico, que uma mesma conduta (p.e., condução com taxa de álcool no sangue igual ou superior a 1,2‰) pudesse determinar a simultânea aplicação de uma pena acessória de proibição de conduzir e de uma sanção acessória de inibição de conduzir em função da aplicação do regime de pontos emergente do art.º 147.º, n.º 2.

Sublinhe-se ainda não se perceber a distinção operada entre os crimes previstos nos artigos 291.º e 292.º do Código Penal e os demais crimes com carácter rodoviário previstos no art.º 69.º, n.º 1, do Código Penal, nomeadamente no que toca à sua omissão, por bem mais graves em termos de consequências em sede de sinistralidade rodoviária, do elenco da subtração de pontos.

Cumprе ainda referir que a redação introduzida não salvaguarda as situações em que os inquéritos criminais terminam com a aplicação do instituto da suspensão provisória do processo.

Por outro lado, o sistema ora proposto apresenta um carácter excessivamente repressivo e desproporcional para o cidadão, tendo em conta, por comparação, outros ordenamentos jurídicos que possuem um regime de “carta por pontos”.

De facto, e em termos sumários:

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- *O regime ora proposto não premeia os bons condutores, uma vez que sendo o ponto de partida os 12 pontos, nenhum condutor que não seja condenado por qualquer infração será alguma vez beneficiado em função do seu bom comportamento. Quer em Espanha, quer em França, a título exemplificativo, na qual a pontuação de origem é igualmente de 12 pontos, permite-se que se atinja, em termos de bonificação, uma pontuação máxima de 15 pontos (sendo, no caso espanhol, de 2 pontos no primeiro triénio, e de 1 ponto no segundo triénio), assim se premiando os condutores normalmente responsáveis;*

- *Por outro lado, não são criados mecanismos de recuperação de pontos, o que colocará em situação de desigualdade, pela criação de maior risco por maior tempo de utilização do veículo, os condutores profissionais. A fim de mitigar a desproporcionalidade do referido risco existente, e a tornar mais equilibrado o sistema a introduzir, sugere-se, à semelhança do que igualmente sucede em Espanha e França, a criação de tal mecanismo em função de uma conduta livre e voluntária dos condutores na frequência de cursos de reeducação e sensibilização, com uma atribuição máxima de pontos em função dessa frequência (p.e., em Espanha permite-se a frequência de um curso desta natureza a cada dois anos -no caso dos condutores profissionais, com periodicidade anual- possibilitando a recuperação de 4 pontos; em França, a frequência deste curso pode ser anual).*

(...)

Enunciados os principais problemas que o anteprojeto apresenta, e considerando válidos os pressupostos de intervenção do legislador, cumpre apresentar alternativas de atuação legislativa.

E essa alternativa passará, necessariamente, e em primeiro lugar, por determinar a natureza jurídica do instituto da “subtração de pontos”.

*Face às questões enunciadas, a única forma de ultrapassar os limites constitucionais descritos passará, inequivocamente, por deixar de o considerar como sanção acessória e passar a considerar o seu funcionamento no domínio dos **efeitos ou consequências da aplicação de uma sanção/pena.***

De facto, ao afastar-se uma direta ligação à determinação direta e automática da sanção acessória de inibição de conduzir, ficará afastado um juízo material de inconstitucionalidade, sendo certo que a perda de pontos, por si, não acarreta a perda de quaisquer direitos a que alude o n.º 4 do art.º 30.º da Constituição da República Portuguesa.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nessa sequência, e tendo em conta tudo o que deixámos escrito relativamente ao que deve conter o regime de subtração por pontos, bem como o que de positivo existe nos regimes jurídicos vigentes no âmbito do direito comparado, sugere-se que as alterações nesta sede sejam as seguintes:

a) **Manutenção do regime da sanção acessória de inibição de conduzir tal como se encontra atualmente em vigor** - ou seja, manutenção da vigência dos artigos 139.º, n.º 1, e 140.º a 143.º e 147.º, sendo apenas **proposta a alteração da redação do n.º 3 do art.º 141, do Código da Estrada, nos seguintes termos:**

“A suspensão pode ainda ser determinada, pelo período de um a dois anos, se o infrator, nos últimos cinco anos, tiver praticado apenas uma contraordenação grave, devendo, neste caso, ser condicionada à prestação de caução de boa conduta”.

Esta alteração tem subjacente o facto da frequência de ações de formação poder ser aplicada futuramente uma vez atingido um limite de pontos, ou solicitada diretamente pelo condutor quando pretenda recuperar pontos;

b) **Alteração ao art.º 148.º, com a seguinte redação:**

«Artigo 148.º

Subtração de pontos e cassação do título de condução

1 - A condenação em sanção acessória de inibição de conduzir, ainda que suspensa na sua execução, determina a subtração de pontos ao título de condução, designadamente:

a) *A subtração de 3 pontos, quando a condenação se refira à prática de contraordenação grave relacionada com a condução sob influência do álcool, ou de 2 pontos nas demais contraordenações graves;*

b) *A subtração de 5 pontos, quando a condenação se refira à prática de contraordenação muito grave relacionada com a condução sob influência do álcool, ou de 4 pontos nas demais contraordenações graves.*

2 - Quando a condenação a que se refere o n.º 1 tiver lugar, em cúmulo, por contraordenações graves e muito graves praticadas no mesmo dia, a subtração a efetuar não pode ultrapassar os 6 pontos, exceto quando esteja em causa condenação por contraordenações relativas a condução sob influência do álcool, cuja subtração de pontos se



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

verifica em qualquer circunstância.

3. - *A condenação em pena acessória de proibição de conduzir e o arquivamento de inquérito nos termos do n.º 3 do art.º 282.º do Código de Processo Penal quando tenha existido cumprimento da injunção a que alude o n.º 3 do art.º 281.º do Código de Processo Penal determinam a subtração de 6 pontos ao título de condução.*

4. — *A pontuação existente no título de condução tem os seguintes efeitos:*

a) *Quando o título de condução tiver 3 ou 4 pontos, o respetivo titular fica obrigado a frequentar uma ação de formação de segurança rodoviária, de acordo com as regras fixadas em regulamento;*

b) *Quando o título de condução tiver 1 ou 2 pontos, o respetivo titular é obrigado a realizar a prova teórica do exame de condução, de acordo com as regras fixadas em regulamento;*

c) *A perda de todos os pontos do título de condução implica a sua cassação.*

5 - *No final de cada período de três anos, sem que exista registo de contraordenações graves ou muito graves ou crimes de natureza rodoviária no Registo de Infrações, são atribuídos 3 pontos ao título de condução, não podendo ser ultrapassado o limite máximo de 15 pontos no título de condução.*

6 - *A falta não justificada à ação de formação de segurança rodoviária ou à prova teórica do exame de condução, bem como a sua reprovação, de acordo com as regras fixadas em regulamento, tem como efeito necessário a cassação do título de condução do condutor.*

7. - *Os encargos decorrentes da frequência de ações de formação e da submissão às provas teóricas do exame de condução são suportados pelo condutor.*

8.- *O titular de licença de condução que tenha sofrido subtração parcial de pontos, poderá obter recuperação até quatro pontos, nunca excedendo o limite máximo de 12 pontos no título de condução, por uma vez a cada dois anos, através da frequência de uma ação de formação de segurança rodoviária.*

9. - *A cassação do título de condução a que se refere a alínea c) do n.º 4 é ordenada em processo autónomo, iniciado após a ocorrência da perda total de pontos.*

10. - *A quem tenha sido cassado o título de condução não é concedido novo título de condução de veículos a motor de qualquer categoria antes de decorridos dois anos sobre a efetivação da cassação.*

11. - *A efetivação da cassação do título de condução ocorre com a notificação da cassação.*

12. - *A decisão de cassação do título de condução é impugnável para os tribunais judiciais nos termos do regime geral das contraordenações.»;*

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Cumprir-se-á efetuar uma nota relativamente à alternatividade de pontos sugerida no n.º 4: uma vez que não existe uma punição de 1 ponto em qualquer caso, nunca o condutor poderá sucessivamente atingir, p.e., os 4 pontos e a seguir os 3 pontos. Ou seja, atingirá necessariamente, por força das regras de subtração estabelecidas, ou um número ou outro.

Sublinhe-se ainda que é sugerido, no n.º 4, um regime de pontos determinado uma vez que a subtração de pontos para a produção de efeitos que se encontra no anteprojeto de lei mostra-se numericamente independente face às bonificações que possam surgir, tornando as mesmas irrelevantes e inócuas.

c) Alteração da redação do art.º 149.º nos seguintes termos:

«Artigo 149.º

Registo de Infrações

1 - Do registo de infrações relativas ao exercício da condução, organizado nos termos de diploma próprio, devem constar:

- a) Os crimes praticados no exercício da condução de veículos a motor e respetivas penas e medidas de segurança;*
- b) As contraordenações graves e muito graves praticadas e respetivas sanções;*
- c) A pontuação atualizada do título de condução.*

2. – Para os efeitos previstos na al. c) do número anterior, o Ministério Público comunicará à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária os despachos de arquivamento de inquéritos que sejam proferidos nos termos do n.º 3 do art.º 282.º do Código de Processo Penal quando tenha existido cumprimento da injunção a que alude o n.º 3 do art.º 281.º do Código de Processo Penal.

3 - A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária assegura o acesso dos condutores ao Registo de Infrações.».

Pese embora a sugestão avançada, e sem prejuízo da efetiva previsão nesta sede, cumprir-se-á referir que, por razões de coerência normativa, faria maior sentido idêntica integração do que ora se sugere como n.º 2 do art.º 149.º no âmbito do art.º 282.º do Código de Processo Penal, dado se tratar de uma comunicação que deverá ser inserida no regular funcionamento do instituto da suspensão provisória do processo.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

d) *Manutenção da redação proposta para o novo art.º 121.º-A.*

*

A este propósito, cumpre ainda introduzir duas novas questões que resultam do articulado do diploma de alteração, designadamente, dos seus artigos 4.º e 6.º.

O art.º 4.º estabelece a contabilização de subtração de pontos para contraordenações graves ou muito graves constantes no Registo de Infrações nos últimos 3 anos antes da entrada em vigor da lei cujo anteprojeto se aprecia.

Trate-se de sanção acessória ou de consequência/efeito da sua aplicação, esta disposição claramente viola o princípio da não retroatividade das normas sancionatórias, previsto no art.º 29.º da Constituição da República portuguesa, além do direito constitucional de audiência e defesa no processo contraordenacional previsto no n.º 10 do art.º 32.º do Código Penal, na medida em que o infrator nunca salvaguardou a hipótese, no processo sancionatório, de ter de se defender da eventual futura aplicação de pontos face à sua condenação numa sanção acessória.

Nessa medida, defende-se a integral retirada desta norma do anteprojeto, valendo o regime legal ora revisto, como sucede sempre, nos termos legais e constitucionalmente previstos, para efeitos penais e contraordenacionais, apenas para as infrações cometidas após a sua entrada em vigor.

No que toca ao art.º 6.º, estabelece o mesmo uma data fixa de entrada em vigor da lei.

Esta situação pode ser contraproducente para os efeitos que se pretende com a sua entrada em vigor.

A título exemplificativo, em Espanha a lei demorou quase 1 ano a entrar em vigor após a sua aprovação e publicação; em França, cerca de 3 anos. De facto, o regime ora proposto introduz significativas alterações nas consequências das infrações estradais, motivando, previamente à sua entrada em vigor, a necessidade de existência de uma campanha de sensibilização/informação dos cidadãos para as mesmas.

Fazê-la entrar em vigor de imediato, sem essa informação (e mesmo sem a elaboração dos regulamentos a que alude o anteprojeto) não teria o efeito de diminuir de imediato a sinistralidade rodoviária, que será o objetivo pretendido, em consequência da entrada em

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

vigor do sistema de subtração de pontos, mas unicamente uma função repressiva de punição imediata no âmbito de continuação de condutas face ao desconhecimento do regime vigente, o que poderá suceder sobretudo no caso dos condutores profissionais.

Nessa medida, defende-se a introdução de um período de “vacatio legis” que poderá situar-se entre os 30-60 dias, de forma a se possibilitar a necessária aquisição e adequação de conhecimentos dos condutores relativamente ao novo regime e a elaboração dos regulamentos ora tidos legalmente como necessários para o funcionamento do sistema de pontos.

II – Demais alterações:

São ainda propostas alterações à redacção dos artigos 5.º, 13.º, 78.º-A, 171.º-A, 173.º, 175.º, 180.º, 185.º-A e 189.º do Código da Estrada.

Tais alterações não consubstanciam modificação de maior ao regime vigente – antes consubstanciando correcções ou alterações de pormenor –, pelo que nada temos a apontar, excepto no que concerne ao artigo 175.º

Com efeito, na alínea e) do n.º 1, em matéria de notificação do arguido, é adicionada, a obrigatoriedade de o notificar da “possibilidade de prestação de depósito nos termos e efeitos referidos do art.º 171”, mantendo-se após a redacção “do prazo e do modo de o efetuar, bem como das consequência do não pagamento” que se reportava à inicialmente prevista possibilidade de pagamento voluntário da coima pelo mínimo.

Ora, além da redacção assim alterada ser manifestamente confusa, é no art.º 173.º e não no art.º 171.º que se encontra prevista a possibilidade de prestação de depósito.

Sendo certo que no caso de levantamento imediato do auto o infrator tem a obrigação, e não a possibilidade, de proceder ao aludido depósito (art.º 173.º, n.º 1); nas outras situações, o n.º 2 do art.º 173.º continua igualmente a estabelecer a obrigatoriedade de se proceder a depósito, embora agora sem quaisquer consequências face às alterações projetadas para a redacção do art.º 173.º.

Nessa medida, e afigurando-se que se pretende introduzir a obrigatoriedade de prestação de depósito no conteúdo das notificações obrigatórias ao infrator, sugere-se que se mantenha a redacção da al. e) do n.º 1, introduzindo-se uma nova al. h), com o seguinte teor:

“h) Da obrigatoriedade de prestação de depósito, nos termos e com os efeitos referidos no



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

art.º 173.º, do prazo e modo de o prestar, bem como das consequências da não prestação.”.

Estas, em suma, as considerações que nos cumpre tecer sobre o documento apresentado.

Lisboa, 2 de Abril de 2015