Assunto: Projeto de Lei n.º 795/XIV/2.ª (Nisc JKM) – Altera o artigo 250.º 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.

*

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 795/XIV/2.ª (Nisc JKM), que altera o artigo 250.º do Código de Processo Penal.

*

I. <u>Objeto do Projeto de Lei</u>

A exposição de motivos é suficientemente clara no sentido de nos esclarecer quais os principais objetivos do diploma legal em análise, nomeadamente:

"*(...)*

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

NU: 676164
Ref.ª 683/1.ª CACDLG - 11-05-2021

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.

(...)

O projeto ***COMBAT - O combate ao racismo em Portugal: uma análise de políticas públicas e legislação (...)*** *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".

(...)

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. (...)

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".*

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"[1]*, 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.*

(...).".

*

II- Apreciação

Apresentando-se o projeto em análise como um projeto de norma que deixa de prever a possibilidade de os órgãos de polícia criminal procederem à identificação de qualquer pessoa encontrada em local público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre ela recaiam fundadas suspeitas de que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional, nos termos que se mostram elencados na respetiva exposição de motivos, não poderemos deixar de referir que não caberá à Procuradoria-Geral da República tomar posição sobre as opções de política legislativa nesta matéria.

Neste contexto de análise poderemos, ainda sim, prestar pequenos contributos que, de algum modo, poderão ser considerados na decisão a tomar relativamente ao Projeto em apreço.

Dispõe atualmente o artigo 250.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, sob a epígrafe "*Identificação de suspeito e pedido de informações*" o seguinte:

"*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***

[1] 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).

penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional *ou de haver contra si mandado de detenção.*" (negrito nosso).

O Projeto de Lei agora apresentado propõe a supressão do texto da norma da parte por nós assinalada a negrito, mantendo-a idêntica no demais.

O normativo em análise encontra-se inserido no Livro VI do Código de Processo Penal, denominado "*Das fases preliminares*", Capítulo II, com a designação "*Das medidas cautelares e de polícia*".

No seu n.º 1 elencam-se as situações passíveis de identificação pelos órgãos de polícia criminal, enquanto nos demais números se concretiza o sistema de pré-identificação e identificação dos suspeitos pelos órgãos de polícia criminal.

A razão de ser da consagração de medidas cautelares de polícia assenta na necessidade de, por um lado, as mesmas deverem estar tipificadas na lei e, por outro, de garantir meios adequados para que as forças da autoridade exerçam as suas funções de garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos.

Estas encontram consagração constitucional no artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa. Ainda neste contexto importará atentar no que dispõe o artigo 27.º, da Lei fundamental, designadamente na alínea c) do seu n.º 3, que sob a epígrafe "*Direito à liberdade e à segurança*", prevê a possibilidade da detenção, além do mais, de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente em território nacional.

O assento constitucional destas medidas é o reflexo da sua importância para a garantia da segurança nacional e, consequentemente, do gozo dos direitos por todos os cidadãos em liberdade e segurança.

Dito isto, haverá que não perder de vista que a utilização de medidas cautelares de polícia deverá obedecer às ideias de necessidade, adequação e proporcionalidade. Significa isto que o emprego de medidas de polícia deve ter sempre na sua base a sua estrita necessidade, não devendo nunca ser utilizadas medidas mais gravosas que aquelas que se mostrem em concreto suficientes.

Como resulta do exposto, as medidas de polícia têm uma natureza essencialmente preventiva e não sancionatória.

Neste contexto, compreende-se a inserção da norma do artigo 250.º, do Código de Processo Penal, em análise no livro relativo às fases preliminares ao inquérito. Estamos, pois, perante uma norma que assume um cariz pré judicial, pré processual, ao regular uma atividade das forças policiais que pertence simultaneamente às suas funções judiciária e administrativa.

*

Como decorrência de tudo o que deixamos exposto, afigura-se-nos que, em face do ordenamento jurídico-constitucional vigente, se impõe que exista na lei ordinária a consagração e regulação de mecanismos policiais que permitam a identificação de pessoas, além do mais, sempre que existam fundadas suspeitas de que as mesmas tenham entrado ou permaneçam irregularmente em território nacional.

Ora, de acordo com a exposição de motivos da proposta de Lei n.º 157/VII, que viria a dar origem à redação atual do artigo 250.º, em análise (introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto), esta norma foi reformulada com o objetivo de resolver as dificuldades de conjugação da sua previsão anterior com o estipulado na Lei n.º 5/95, de 21 de Fevereiro, diploma legal que até então estabelecia a obrigatoriedade do porte de documento de identificação e regulava os meios e procedimentos de identificação.

Na justificação da revisão do artigo 250.º, do Código de Processo Penal, o legislador admitiu pretender eliminar "*as incertezas e ambiguidades numa matéria que se prende directamente com direitos fundamentais*", não se pronunciando expressamente sobre a permanência ou não em vigor da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

Sobre a questão da revogação tácita desta lei pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, pronunciou-se o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República no seu parecer n.º 1/2008, publicado no Diário da República n.º 8/2008, II Série, de 11/01, tendo-se aí concluído, além do mais, 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.".

Significa isto que, a considerar-se tacitamente revogada a Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro, e a aprovar-se o Projeto de Lei agora em análise nos exatos termos em que o mesmo vem apresentado, deixaria de existir na lei ordinária portuguesa norma que previsse a possibilidade de os órgãos de polícia poderem proceder á identificação de pessoa sobre a qual recaísse fundada suspeita de ter entrado ou de permanecer irregularmente em território nacional.

Esta solução afigura-se-nos indesejável, por não acautelar suficientemente as exigências de segurança interna, constitucionalmente consagradas.

Em nosso entender, deverá ser feita uma ponderação entre duas hipóteses:

- deixar a norma do artigo 250.º nos seus precisos termos atuais, em tudo se mantendo a regulação da matéria no Código de Processo Penal – solução que reputamos como aceitável, porquanto não estão em causa medidas processuais, mas sim, conforme já referido, medidas pré-processuais, inseridas num capítulo próprio prévio à instauração formal do inquérito; ou
- entendendo-se ser de alterar esta norma para a redação agora proposta, ponderar-se proceder em simultâneo à alteração da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, no sentido de aí passar a prever a possibilidade de identificação de pessoa suspeita de ter entrado ou de permanecer irregularmente em território nacional ou, em alternativa, proceder-se à alteração da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, com o mesmo objetivo.
-

Só de uma destas formas se verão asseguradas, em nossa opinião, as necessidades de segurança internas próprias de um Estado de Direito.

É este o parecer do CSMP.

MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Lisboa, 06 de Maio de 2021