



Exmo. Senhor Presidente do Tribunal Constitucional,  
Juiz Conselheiro José João Abrantes

A Provedora de Justiça vem requerer, ao abrigo do disposto na *alínea d)* do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, que o Tribunal Constitucional declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade de normas contidas em preceitos da Lei n.º 45/2012, de 29 de agosto, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício da profissão de examinador de condução e o reconhecimento das entidades formadoras.

Os preceitos em causa, que formam o objeto deste pedido, são os da *alínea b)* do artigo 4.º da referida lei, segundo o qual não pode ser examinador de condução quem tenha sido condenado, por sentença transitada em julgado, por crime praticado no exercício da profissão de examinador, e da segunda parte do artigo 21.º da mesma lei, segundo o qual é cancelada a respetiva credencial ao examinador que tenha sido condenado por crime praticado no exercício da profissão de examinador, por sentença transitada em julgado.

Entende-se que as normas contidas na *alínea b)* do artigo 4.º da Lei n.º 45/2012, de 29 de agosto, e na segunda parte do artigo 21.º da mesma lei, violam o disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição da República. Subsidiariamente, entende-se ainda que as mesmas normas estabelecem restrições ao exercício da liberdade fundamental de escolha de profissão (artigo 47.º, n.º 1, da Constituição) e do direito ao trabalho, na sua vertente negativa (artigo 58.º, n.º 1), que não observam a exigência de proporcionalidade decorrente do artigo 18.º da Constituição.



São os seguintes, os fundamentos do pedido:

I

1.º O princípio da *proibição dos efeitos automáticos das penas*, decorrente do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, tem sido interpretado pelo Tribunal Constitucional em jurisprudência sedimentada e abundante, que remonta, praticamente, ao início da sua fundação. Em inúmeros arestos tem o Tribunal dito por que motivo não pode, na nossa ordem jurídica, o legislador ordinário determinar que uma condenação penal tenha por efeito *automático* a perda de direitos civis, profissionais ou políticos de quem quer que seja condenado, entendendo-se por *efeito automático* aquele que opera *op legis*, por mera força da lei, com dispensa de qualquer ponderação de caso concreto a fazer pela autoridade estadual competente. O *corpus* jurisprudencial já existente é, quanto a este tema, inequívoco. Se se tolerasse a persistência, na nossa ordem jurídica, destes «efeitos» das penas, determinantes da perda de direitos e previstos pelo legislador para valerem por exclusiva vontade sua, tolerar-se-ia também que não fossem cumpridos os princípios constitucionais nos quais se funda, em Estado de direito, toda a política criminal. Entre esses princípios contam-se «o princípio da culpa; o princípio da necessidade da pena ou das medidas de segurança; o princípio da legalidade e o da jurisdicionalidade do direito penal; e o princípio da igualdade» (Acórdão n.º 16/84), por intermédio dos quais – e nas palavras de jurisprudência mais recente – visa a Constituição «retirar das penas qualquer lastro estigmatizante, que impeça a ressocialização do condenado», bem como «assegurar a estrita necessidade da punição, proibindo efeitos mecânicos da condenação (sem ponderação) que pudessem revelar-se desnecessários face ao caso concreto.» (Acórdão n.º 722/2022).



2.º. Ao determinar, na *alínea* b) do seu artigo 4.º, que não pode ser examinador de condução quem tenha sido condenado, por sentença transitada em julgado, por crime praticado no exercício da profissão de examinador, está a Lei n.º 45/2012, de 29 de agosto, a impor que a uma certa condenação penal se associe como *efeito automático* a perda de um certo direito profissional. Na verdade, e de acordo com a letra do preceito, a perda desse mesmo direito [o de se ser examinador de condução] dá-se por mera força da lei, visto que o artigo 4.º entende que não tem idoneidade para exercer a profissão quem quer que seja condenado nos termos aí previstos, sem qualquer necessidade de um ulterior juízo que em cada caso averigue da necessidade, ou da justa medida, do efeito legalmente cominado. Isto mesmo é corroborado pelo disposto na segunda parte do artigo 21.º da mesma lei, no qual se determina que seja cancelada a credencial de examinador por mero efeito da condenação, por sentença transitada em julgado, «por crime praticado no exercício da profissão de examinador». Pretende o legislador que o cancelamento da credencial se dê por exclusiva vontade sua, *automaticamente*, sem nenhuma averiguação do caso concreto e das suas circunstâncias, uma vez que em caso algum se prevê a intervenção da entidade estadual que fora competente, *in casu*, para a emissão da certidão que agora se cancela. De acordo, ainda, com a letra destes dois preceitos, a proibição do exercício da profissão e o cancelamento da respectiva credencial, para além de *valeram op legis*, são definitivos. Nenhuma disposição prevê que estas medidas sejam de aplicação limitada no tempo.

3.º É certo que, confrontando o teor destas disposições legais com o teor do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, uma certa *dissonância* se torna clara. O que a Constituição exige é que nenhuma *pena* envolva como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais e políticos. Todavia, as disposições legais que vimos mencionando preceituam coisa diferente. O que elas impõem é que a perda do direito a exercer a profissão, com o cancelamento da respectiva credencial, seja

consequência automática de condenação por *crime praticado no exercício da profissão de examinador*. A diferença é tudo menos despicienda ou irrelevante, tendo já o Tribunal acentuado, por diversas vezes, o alcance que lhe deve ser conferido. Como se disse no Acórdão n.º 722/2022, “[a]o proibir o legislador de associar certos efeitos a *certa pena* – que nada diz sobre o concreto crime praticado, o seu agente ou as suas circunstâncias – impede-se a imposição de um labéu sobre o condenado (...) que constitua tão-somente uma punição suplementar, desligada de qualquer consideração da *necessidade* de restrição de certo direito com vista a um qualquer interesse público (.) Nestes casos, a falta de conexão entre a condenação criminal e o interesse público que importa salvaguardar conduz inelutavelmente à conclusão de que se trataria da perda de um direito *pela simples razão de se ter sido punido*, sem qualquer juízo de adequação entre o crime praticado e os interesses a salvaguardar (.) Já a concatenação de *certo efeito a certo crime*, sendo *prima facie* vedada pelas mesmas razões, pode, no entanto, ser formulada pelo legislador de forma de tal modo «*consistente*» e «*convincente*» que não ponha fatalmente em causa a *necessidade* do efeito legalmente determinado (.) É por isso que o Tribunal Constitucional vem admitindo que, nos casos em que haja uma ligação «*consistente e convincente*» entre o efeito necessário e o crime praticado, possa o legislador estabelecer efeitos jurídicos *automáticos*”.

4.º A atividade de examinador de condução é regulada pela lei de forma a salvaguardar as razões de interesse público e as necessidades de segurança rodoviária que nela vão implicadas; e essas razões e necessidades são de tal magnitude que obrigam a que se estabeleçam desde logo certas condições para o *acesso* à profissão, para além daquelas que delimitam o *modo* do seu exercício. É o que faz, em transposição parcial de diretivas comunitárias, a Lei n.º 45/2012. Assim, a lei dispõe sobre as qualificações e os requisitos que são necessários para que se seja examinador de condução; fixa os respetivos deveres, incompatibilidades e



impedimentos; prevê em que termos se organiza o «curso de formação inicial» que culmina com o «exame de acesso à profissão»; e identifica qual a entidade pública competente para, no final desse exame – e caso ele seja exitoso –, credenciar o interessado como «examinador de condução». Sem a reunião de todos estes *pressupostos* o exercício da profissão não é legalmente possível. É neste contexto que importa compreender a opção feita pelo legislador na *alínea b)* artigo 4.º da lei. Ao fixar-se aí que a impossibilidade de exercício da profissão seria o *efeito automático* da condenação [por crime praticado no exercício da profissão], o que se entendeu foi que, atento o relevo público de que a mesma se reveste, uma tal condenação seria por si só sinal inequívoco, «*consistente e convincente*», de inidoneidade individual para o seu exercício.

5. Sucede, porém que, a expressão *crime praticado no exercício da profissão de examinador* tem um sentido de tal forma amplo que nela se podem integrar tipos muito diversos de crimes. A lei não identificou tais tipos, nem tão pouco restringiu os seus efeitos à prática de crimes dolosos. Assim, a perda de direito a exercer a profissão tanto pode decorrer, automaticamente, da prática de um crime grave quanto da prática de um crime de menor gravidade; da prática de um crime doloso quanto da prática de um crime negligente; da prática de um crime cujo *tipo* vise a proteção de bens jurídicos próximos daquele que justifica a proibição do exercício da profissão quanto de outros, em relação aos quais tal proximidade se não verifique. Ora, perante tal amplitude, é difícil sustentar-se que seja «*consistente*» e «*convincente*» a ligação estabelecida pelo legislador entre a *condenação* pela prática do crime e o *interesse público relevante* a prosseguir, com a associação a tal condenação de uma *automática* privação de direitos. A escolha neste domínio feita resultou de uma abstrata ponderação que concluiu o seguinte: quem quer que tenha sido condenado pela prática de crime no exercício da profissão de examinador de condução *não mais revela capacidade* para observar os deveres que impendem



sobre a atividade, como o de cumprir as disposições legais e regulamentares aplicáveis aos exames; o de usar da isenção na avaliação dos candidatos às provas de exame; o de comunicar à autoridades competentes as irregularidades ocorrida; o de usar de urbanidade nas suas relações com os candidatos a condutor (artigo 3.º da Lei n.º 45/2012). Mas precisamente o que está em causa é a questão de saber se uma tal *ponderação abstracta* se conforma com as exigências que decorrem do disposto no artigo 30.º n.º 4 da Constituição. A diversidade dos tipos de crimes que cabem na ampla formulação legal; a diversidade de situações da vida que nessa formulação se podem subsumir; a impossibilidade de, perante tais situações, poder ajuizar-se das particularidades dos casos concretos e do merecimento que neles venha a ter a consequência gravosa da perda do direito a exercer a profissão; o facto de tal perda ser, além de aplicação automática, definitiva, visto que nenhum limnite temporal à sua vigência se prevê – tudo isto leva a crer que, *in casu*, não estaremos perante situação análoga a outras, em que o Tribunal entendeu que, por haver uma ligação «*consistente e convincente*» entre o efeito necessário e o crime praticado, podia o legislador estabelecer efeitos jurídicos automáticos decorrentes da condenação penal.

6. Caso assim se não entenda, pede-se ainda que o Tribunal pondere a natureza restritiva que as normas impugnadas têm face a duas liberdades fundamentais: a liberdade de escolha da profissão, consagrada no artigo 47.º, n.º 1, da Constituição, e o direito ao trabalho, na sua vertente negativa, como direito a ganhar a vida por intermédio do emprego que se escolheu e obteve (artigo 58.º, n.º 1). De acordo com jurisprudência sedimentada do Tribunal, dúvidas não restarão: as normas agora em análise estabelecem *restrições* ao exercício de direitos que têm a natureza de direitos, liberdades e garantias. Assim sendo, e nos termos do artigo 18.º, n.º 2 da Constituição, tais restrições só serão lícitas se se limitarem ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. De toda



a argumentação que vimos de desenvolver decorre, no entanto, que este limite de proporcionalidade (nas restrições aos direitos) é, *in casu*, largamente ultrapassado. Nem a salvaguarda do interesse público na segurança rodoviária exige, como medida *necessária*, que o examinador de condução seja definitivamente arredado do exercício da sua profissão pelo efeito automático da condenação penal, nem tão pouco se demonstra que haja algum equilíbrio ou equivalência entre a intensidade da restrição à liberdade que por intermédio desse afastamento se introduz na ordem jurídica e o ganho de *bem comum* que com essa restrição se obtém.

## II

Assim, e pelos fundamentos expostos, pede-se que o Tribunal declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade das normas constantes da *alínea b)* do artigo 4.º e da segunda parte do artigo 21.º da Lei n.º 45/2012, de 29 de agosto, com fundamento em violação do disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição e, subsidiariamente, das disposições conjugadas dos seus artigos 47.º, n.º 1, 58.º, n.º 1 e 18.º, n.º 2.

Lisboa, 11 de setembro de 2023

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)