

Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Hugo Miguel Filipe Baião Nogueira Rita

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A IDENTIFICAÇÃO NA LEI DE SEGURANÇA INTERNA:
REDUNDÂNCIA OU ORIGINALIDADE?**

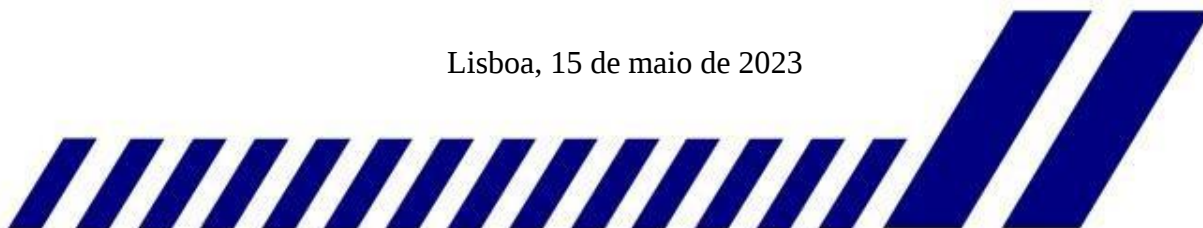
Orientador:

Prof. Doutor Rui Rodrigo Firmino Guerra da Fonseca

Coorientador:

Subintendente Carlos Alberto Batista Correia

Lisboa, 15 de maio de 2023



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Hugo Miguel Filipe Baião Nogueira Rita

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A IDENTIFICAÇÃO NA LEI DE SEGURANÇA
INTERNA: REDUNDÂNCIA OU ORIGINALIDADE?**

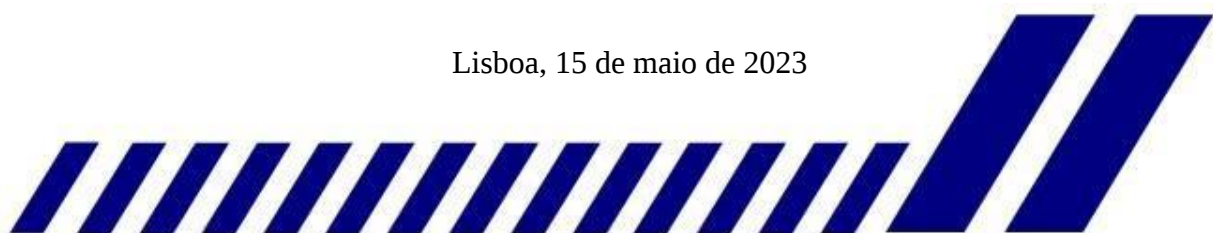
Orientador:

Prof. Doutor Rui Rodrigo Firmino Guerra da Fonseca

Coorientador:

Subintendente Carlos Alberto Batista Correia

Lisboa, 15 de maio de 2023





Estabelecimento de Ensino:	Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
Curso:	XXXV CFOP
Orientadores:	Prof. Doutor Rui Rodrigo Firmino Guerra da Fonseca Subintendente Carlos Alberto Batista Correia
Título:	A identificação na Lei de Segurança Interna: Redundância ou originalidade?
Autor:	Hugo Miguel Filipe Baião Nogueira Rita
Local de Edição:	Lisboa
Data de Edição:	15 maio de 2023

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação do Prof. Doutor Rui Rodrigo Firmino Guerra da Fonseca e coorientação do Subintendente Carlos Alberto Batista Correia.

AGRADECIMENTOS

Eis que chegou o momento de encerrar este ciclo de cinco anos a que corresponde o 35.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP) e de agradecer a todos aqueles que contribuíram para tornar esta jornada menos complicada e mais prazerosa.

À minha mãe e ao meu pai, pela educação que me deram e por terem possibilitado que continuasse a crescer longe de casa.

Aos meus orientadores, Prof. Doutor Rui Guerra da Fonseca e Subintendente Carlos Correia, sempre disponíveis e afáveis na orientação desta dissertação. Muito obrigado pela experiência e sabedoria que me emprestaram.

Aos meus camaradas do 35.º CFOP, pelas memórias que criámos e pelas dificuldades e superações que vivenciámos em conjunto. Em particular, ao Pedro Moreira, sócio que o CFOP me deu, uma verdadeira referência na amizade, na camaradagem, na liderança, na abnegação e no profissionalismo... em síntese, uma autêntica referência policial! Ao Mário Viriato, que me acompanha desde antes do início desta aventura: com ele trabalhei na 88.^a Esquadra da Divisão Policial de Sintra e com ele treinei para concorrer ao CFOP. Quis ainda o destino que partilhássemos a mesma família do ISCPSI, os *Octavus*. À Mariana Carrilho, pelas gargalhadas, amizade, camaradagem e voluntarismo permanente.

À Esquadra de Portimão e à 88.^a Esquadra da Divisão Policial de Sintra, por terem influenciado o polícia que sou hoje. Em particular, ao Chefe João Cintra que me recebeu e orientou na minha primeira experiência enquanto polícia, em Portimão. Ao Agente Principal Paulo Narciso, camarada e amigo com quem tive o privilégio de patrulhar as ruas de Portimão. A sua alegria ficará para sempre na nossa memória. Ao Chefe Rui Santos, da 88.^a Esquadra, pelo exemplo policial que é e pelos valores que transmitiu. Ao Agente Principal Daniel Cabral, também da 88.^a Esquadra, com quem percorri incontáveis quilómetros das ruas de Massamá e Belas, pela amizade e camaradagem.

A todos aqueles que contribuíram de alguma forma para este momento.

A todos vós, um muito obrigado.

EPÍGRAFE

É que, a liberdade só existe verdadeiramente quando for segura: uma liberdade para viver num clima de intranquilidade e de desordem é uma liberdade sem sentido e, por isso, sem conteúdo. Numa sociedade onde reina a insegurança, o homem não sabe, de facto, o que fazer com a sua liberdade, acabando por preferir-lhe a segurança; resta-lhe, então, repetir com NIETZCHE: “livre de quê? [...]. Olha-me nos olhos e responde-me: livre para quê?”. (Bento, 1994, p. 4925)

RESUMO

A polícia constitui uma das atividades do Estado encarregues de produzir segurança, nomeadamente na prevenção de perigos e no auxílio à justiça penal. Para prosseguir essa missão, a polícia conta com as designadas medidas de polícia, instrumentos jurídicos que habilitam a intervenção policial mediante a verificação de determinados pressupostos. Entre essas medidas de polícia destaca-se o controlo de identidades humanas, comumente tratadas por identificações. Esta é uma medida de polícia elementar, suscetível de ser praticada em qualquer intervenção policial. A doutrina jurídico-policial é consensual no reconhecimento de duas modalidades de identificações: uma para fins preventivos, outra para fins de perseguição e repressão penal. Assim, enquanto a identificação prevista no Código de Processo Penal assume uma natureza repressiva, a identificação prevista na Lei de Segurança Interna deverá assumir uma natureza preventiva. No entanto, as identificações preventivas parecem ser ignoradas ou esquecidas pelo nosso efetivo policial. Inclusive, algumas vozes afirmam que a identificação na Lei de Segurança Interna constitui uma medida de polícia redundante que nada acrescenta à identificação prevista no Código de Processo Penal. Deste modo, afigura-se como propósito da presente investigação averiguar a redundância ou originalidade da identificação prevista na Lei de Segurança Interna. Dito por outras palavras, pretende-se, pois, determinar se no ordenamento jurídico português existe espaço para uma modalidade de identificação preventiva, de que forma a mesma se distancia da identificação processual-penal e indicar quais os seus limites.

Palavras-Chave: identificação, perigo, polícia, prevenção, suspeito

ABSTRACT

The police is one of the activities of the State in charge of producing security, namely, in the prevention of dangers and in the aid of criminal justice. To carry out this mission, the police rely on the so-called police measures, legal instruments that enable police intervention by verifying certain assumptions. Among these police measures, the control of human identities stands out, commonly referred to as identifications. This is an elementary police measure, likely to be used in any police intervention. The doctrine of police law is consensual in recognizing two types of identification: one for preventive purposes, the other for pursuit and criminal repression. Thus, while the identification presente in the Criminal Procedure Code assumes a repressive nature, the identification provided for in the Internal Security Law should assume a preventive nature. However, preventive identifications seem to be ignored or forgotten by our police force. Some voices even claim that identification in the Internal Security Law is a redundant police measure that adds nothing to the identification presente in the Criminal Procedure Code. The purpose of this investigation is to ascertain the redundancy or originality of the identification provided in the Internal Security Law. In other words, the aim is therefore to determine whether there is space in the Portuguese legal system for a type of preventive identification, how it distances itself from criminal procedural identification and what are its limits.

Keywords: danger, identification, police, prevention, suspect

LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AcTC – Acórdão do Tribunal Constitucional.

AcTRC – Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra.

AcTRE – Acórdão do Tribunal da Relação de Évora.

AcTRL – Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa.

AcTRP – Acórdão do Tribunal da Relação do Porto.

AP – Administração Pública.

AR – Assembleia da República / Parlamento.

Art. – Artigo.

CCPGR – Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

Cfr. – conferir.

CERC - Comissão Eventual para a Revisão Constitucional.

Coord. – Coordenador.

CP – Código Penal.

CPP – Código de Processo Penal.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

DF – Direitos Fundamentais.

DLG – Direitos, Liberdades e Garantias.

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos.

DL – Decreto-Lei.

Ed. – Editor (a).

ed. – edição.

EMP – Estatuto do Ministério Público.

i.e. – *id est*.

IGAI – Inspeção-Geral da Administração Interna.

n.º – Número.

L5/95 – Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro.

L59/98 – Lei n.º 59/98, de 25 de agosto.

LSI – Lei de Segurança Interna.

LOPSP – Lei Orgânica da PSP.

MP – Ministério Público.

OPC – Órgãos de Polícia Criminal.

PCP – Partido Comunista Português.

PGR – Procuradoria-Geral da República.

PR – Presidente da República.

PS – Partido Socialista.

PSD – Partido Social Democrático.

reimp. – reimpressa.

TC – Tribunal Constitucional.

TRE – Tribunal da Relação de Évora.

TRL – Tribunal da Relação de Lisboa.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
EPÍGRAFE	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	vii
ÍNDICE.....	ix
INTRODUÇÃO.....	1
1. Enquadramento temático	1
2. Problema de investigação	2
3. Objetivos da investigação	2
4. Metodologia e método	3
5. Razão de ordem	5
CAPÍTULO I – OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	6
1. Os Direitos Fundamentais.....	6
2. Os Direitos, Liberdades e Garantias	6
3. O regime específico dos Direitos, Liberdades e Garantias	7
3.1. A aplicabilidade direta dos Direitos, Liberdades e Garantias	7
3.2. A vinculação de entidades públicas e privadas	7
3.3. Os limites e/ou restrições aos Direitos, Liberdades e Garantias	9
CAPÍTULO II – OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS IDENTIFICAÇÕES	21
1. O Direito Fundamental à Segurança	21
2. Os Direitos Fundamentais afetados negativamente pelas identificações.....	21
2.1. O direito à reserva da intimidade da vida privada.....	21
2.2. O direito à liberdade.....	22
CAPÍTULO III – A POLÍCIA E AS MEDIDAS DE POLÍCIA.....	24
1. O significado de polícia	24

2. Modalidades de polícia	24
3. Os fins constitucionais da polícia	26
4. As medidas de polícia	27
4.1. O princípio da tipicidade legal das medidas de polícia.....	27
4.2. O princípio da proibição do excesso	29
4.3. Modalidades de medidas de polícia	30
5. O perigo	32
5.1. A noção de perigo policial	32
5.2. Formas de perigo.....	33
CAPÍTULO IV – AS IDENTIFICAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO.....	34
1. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87, de 9 de janeiro.....	34
2. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 479/94, de 24 de agosto	34
3. A Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro	35
4. A Revisão Constitucional de 1997.....	37
5. O art. 250.º do Código de Processo Penal (CPP).....	38
5.1. Versão originária (1987)	38
5.2. Versão atual, introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto	39
6. A revogação tácita da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro	41
7. O art. 28.º-1/a da Lei de Segurança Interna (LSI)	42
CAPÍTULO V – REDUNDÂNCIA OU ORIGINALIDADE?.....	44
1. A autonomia da identificação preventiva na doutrina do direito policial.....	44
2. A autonomia da identificação preventiva no ordenamento jurídico português	44
2.1. O mandato da polícia para a prevenção de perigos.....	45
2.2. O sentido processual-penal de suspeito.....	46
2.3. Em defesa de um sentido jurídico-policial de suspeito	48
2.4. A realidade prática e os propósitos da identificação preventiva	49
2.5. O suspeito jurídico-policial e o AcTC n.º 479/94	51

3. O procedimento de identificação do art. 28.º-1/a da LSI.....	53
3.1. A aplicabilidade da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro	53
3.2. A compatibilidade com o princípio da tipicidade das medidas de polícia.....	54
3.3. A compatibilidade com o princípio da tipicidade das privações da liberdade.....	55
3.4. A compatibilidade com o regime específico dos DLGs.....	58
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento temático

O Estado tem nos fins da segurança, justiça e bem-estar da comunidade a sua razão de existir, prosseguindo-os através de uma função política, legislativa, jurisdicional, administrativa e técnica (Amaral, 2018; Gouveia, 2017; Miranda, 1990, 2022). No exercício da função administrativa, a segurança é uma das necessidades coletivas que incumbe ao Estado satisfazer, o que ocorre, entre outras atividades, através da polícia, constitucionalmente prevista no art. 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) (Amaral, 2018; Valente, 2019).

Para o desempenho da atividade policial assoma-se como nuclear o Direito. Nesta sede, a identificação de pessoas surge como uma ferramenta jurídica com especial relevância operacional, sobretudo por força do seguinte: 1) a sua frequência, já que qualquer intervenção policial requererá, por norma, a identificação de alguém; 2) a sua instrumentalidade para acautelar uma realidade a jusante (por exemplo, a responsabilização de um indivíduo em processo penal); e 3) a suscetibilidade de compressão de Direitos Fundamentais (DF) dos identificandos.

No entanto, nem sempre os contornos e alcances das disposições jurídicas são claras e precisas, impondo-se, nesses casos, o seu esclarecimento. É o caso do regime jurídico das identificações que, face à sua importância e relativa indefinição jurídica, tem vindo a motivar a produção de variadíssima jurisprudência, doutrina e pareceres. Não será de estranhar, portanto, que no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) o tema tenha sido objeto de investigação no passado, com Silva (2020) a selecionar como título da sua dissertação de mestrado a “Identificação de suspeitos e consequências jurídicas da recusa: Abordagem aos procedimentos policiais no Comando Metropolitano de Polícia de Lisboa”.

A literatura existente sobre o controlo de identidades humanas debruça-se, sobretudo, sobre as identificações praticadas em sede de processo penal e contraordenacional, refletindo, certamente, a frequência com que umas ou outras são praticadas no quotidiano policial. Porém, existe uma outra forma de identificação normalmente ignorada: a identificação prevista no art. 28.º-1/a da Lei de Segurança Interna¹ (LSI).

A identificação da LSI foi abordada no Curso de Formação de Oficiais de Polícia (CFOP) de forma breve, tendo sido apresentada, por algumas vezes, como uma figura

¹ Aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

redundante que nada acrescenta à modalidade de identificação prevista no art. 250.º do Código de Processo Penal (CPP). Logo, sem qualquer aplicabilidade distinta. Todavia, tal entendimento colide com a dogmática do direito policial que prevê duas modalidades de identificação diferenciadas: enquanto a identificação prevista na LSI serviria interesses preventivos, a identificação do CPP serviria interesses repressivos. Esse parece ser o entendimento de Brito (2017), Soares (2017), Sousa (2016) ou Valente (2019). A confusão entre estas duas modalidades de identificação exige, pois, uma reflexão mais profunda.

Com efeito, dada a pertinência operacional que uma modalidade de identificação preventiva pode ter para a Polícia de Segurança Pública (PSP), o presente estudo tem como objeto a identificação de pessoas suspeitas prevista no art. 28.º-1/a da LSI.

2. Problema de investigação

Uma investigação tem sempre inerente um problema, isto é, uma realidade que causa algum incómodo e que, por essa razão, galvaniza o interesse do investigador (Coutinho, 2018; Fortin, 1999). Podemos então afirmar que um *problema de investigação* corresponde a uma realidade que carece de uma melhor compreensão (Fortin, 1999). A sua delimitação é essencial porque baliza a pesquisa do investigador e orienta-o no desenvolvimento do respetivo trabalho (Coutinho, 2008). Identificado o problema de investigação, o investigador deve preocupar-se com a problemática inerente, ou seja, em como irá tratar aquele problema (Quivy & Campenhoudt, 2005).

Considerando que a identificação de suspeitos prevista no art. 28.º-1/a da LSI é frequentemente ignorada ou confundida com aquela outra modalidade de identificação presente no art. 250.º do CPP, formulamos o seguinte problema de investigação: *será a identificação prevista na LSI uma medida de polícia redundante ou original no ordenamento jurídico português?*

3. Objetivos da investigação

Atendendo ao problema de investigação e ao seu objeto, em particular, o carácter presumidamente preventivo do art. 28.º-1/a da LSI, desenhamos os seguintes objetivos: 1) determinar o posicionamento da doutrina policial quanto a uma modalidade de identificação para fins preventivos; 2) determinar a admissibilidade de uma identificação para fins preventivos na ordem jurídica portuguesa; 3) determinar o procedimento de uma identificação para fins preventivos na ordem jurídica portuguesa; 4) determinar a compatibilidade de um procedimento identificativo para fins preventivos com o princípio

da tipicidade das medidas privativas da liberdade; e 5) determinar a compatibilidade de um procedimento identificativo para fins preventivos com o regime específico dos DLG.

4. Metodologia e método

Etimologicamente a palavra “metodologia” pode dividir-se em três elementos: *odos*, que significa o caminho; *logos*, que significa a racionalidade; e *meta*, que significa o fim pretendido (Bronze, 2006). O método exprime, portanto, uma “sequência ordenada de procedimentos” para alcançar um determinado objetivo, enquanto a metodologia significa o “estudo do método” (Poças, 2022, p. 17).

As ciências jurídicas, enquanto ciências autónomas, possuem um método próprio que pode ser aplicado em dois contextos distintos: na aplicação do direito à realidade concreta ou na densificação do próprio direito (Poças, 2022). Castanheira Neves designa o segundo contexto, que nos interessa particularmente, como a função dogmática das ciências jurídicas, ou seja, “o conhecimento objetivo-sistemático do direito constituído e vigente numa determinada comunidade histórica” (*apud* Poças, 2022, p. 41). Significa, pois, que a dogmática jurídica, em sentido lato, ocupa-se da descrição do direito vigente, da produção de conceitos e da análise do seu conteúdo (Poças, 2022). Deste modo, a ciência do direito trata, num primeiro momento, em identificar e compreender determinadas expressões linguísticas existentes nas leis ou na jurisprudência para, de seguida, extrair-lhes o seu sentido normativo (Larenz, 1997). Essa compreensão pode dar-se de duas formas: imediatamente, com o acesso instantâneo ao seu sentido, ou, mediamente, através da interpretação (G. Silva, 2015; Larenz, 1997).

A interpretação nasce com a consciência de vários sentidos possíveis para uma mesma expressão linguística, o que impõe uma reflexão (Bronze, 2006; Larenz, 1996). Podemos, então, dizer que a *interpretação* é o exercício de decifração e clarificação do sentido e alcance das normas jurídicas² (G. Silva, 2015). Já a *hermenêutica jurídica* corresponde à “técnica de interpretação”, ou seja, à doutrina que se debruça sobre os vários sentidos possíveis de uma determinada fórmula jurídica (G. Silva, 2015, p. 246; Larenz, 1996).

Para a interpretação o intérprete deverá servir-se, simultaneamente, dos elementos interpretativos literal³ e lógico (G. Silva, 2015). A interpretação começa,

² Sobre a interpretação das leis, estabelece o art. 9.º-3 do Código Civil (CC) que “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados”.

³ Também designado por elemento gramatical (G. Silva, 2015).

necessariamente, com o *elemento literal*⁴, operação também designada por exegese, em que se procura extrair os vários sentidos possíveis das palavras e da sintaxe utilizadas na fórmula legal em análise (G. Silva, 2015). Não obstante ser um elemento necessário, o elemento literal é insuficiente⁵ (G. Silva, 2015). Por conseguinte, para colmatar aquilo que a letra da lei não providenciou, surgem os elementos lógicos: 1) o *elemento racional*⁶, vinculando o intérprete ao fim pretendido pelo legislador⁷; 2) o *elemento histórico*, conduzindo o intérprete à evolução da letra da lei e aos seus trabalhos preparatórios, o que contribui para uma melhor compreensão do fim pretendido pelo legislador (e assim complementa o elemento racional); e 3) o *elemento sistemático*, que manda interpretar o preceito de acordo com o sistema jurídico de que faz parte e com a ordem jurídica em geral (G. Silva, 2015). Porque nem a lei nem a doutrina hierarquizam valorativamente os elementos de interpretação, a importância de cada um deles terá sempre implícita um grau de subjetividade (G. Silva, 2015).

A natureza da ciência jurídica assenta, portanto, na problematização dos vários sentidos normativos possíveis dentro das fórmulas semânticas utilizadas nos textos jurídicos a interpretar (Larenz, 1996). No entanto, torna-se necessário esclarecer que a metodologia jurídica é insuscetível de ser constrangida a um sistema fechado de regras metódicas previamente estabelecidas, pois a interpretação carece “sempre da fantasia criadora do intérprete” (Larenz, 1996, p. 283).

Para além da hermenêutica jurídica, Cunha aponta ainda a retórica como elemento da metodologia jurídica, isto é, “a persuasão do auditório através de uma argumentação eficaz” (*apud* Poças, 2022, p. 42).

⁴ Neste sentido, o art. 9.º-2 do CC afirma “não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente exposto”. Daqui resulta a dimensão/função negativa do elemento literal e o princípio da sua necessidade (AcTC n.º 182/20; G. Silva, 2015). Já a dimensão/função positiva do elemento literal encontra-se na preferência que deve ser dada à interpretação baseada no significado mais usual das palavras/locuções existentes no texto legal (AcTC n.º 182/20).

⁵ Assim, o art. 9.º-1 do CC estabelece que “a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada”.

⁶ Também designado por elemento teleológico (G. Silva, 2015).

⁷ Esse fim pode ser desvelado com a *ocassio legis*, i.e., com as “circunstâncias políticas, sociais, económicas, morais e outras em que a lei foi elaborada e que justificaram a elaboração da lei” (G. Silva, 2015, p. 262). O mesmo nos diz o art. 9.º-1 do CC: “a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta (...) as circunstâncias em que a lei foi elaborada”. A expressão “pensamento legislativo” inclui tanto a *mens legislatoris* como a *mens legis* (AcTC n.º 182/20). A *mens legislatoris* corresponde àquela que seria a vontade real do legislador, determinada em função das pessoas que participaram na elaboração da lei; a *mens legis* corresponde àquela que seria a vontade real de um legislador entendido em abstrato e independente das pessoas reais responsáveis pela elaboração da lei (G. Silva, 2015). Para G. Silva (2015, p. 255), a *mens legislatoris* é, na prática, impossível de apurar, uma vez que a lei resulta da intervenção de múltiplas partes com perspetivas díspares, sobretudo nas assembleias legislativas, onde a fórmula legal selecionada tem a intenção “de iludir as divergências e permitir a cada parte interpretar o texto com uma grande margem de manobra”.

Estamos agora em condições para afirmar que a presente dissertação será desenvolvida com recurso ao método jurídico, nomeadamente através da investigação de fontes legiferantes, doutrinárias e jurisprudenciais, da problematização de fórmulas jurídicas, da hermenêutica jurídica e consequente interpretação, bem como da retórica intrínseca a uma investigação na área do Direito.

5. Razão de ordem

Para cumprirmos o desígnio proposto, contamos com cinco capítulos.

Dado o potencial invasivo do controlo de identidades humanas para os DF, *maxime* para os Direitos, Liberdades e Garantias (DLG), o *Capítulo I* é dedicado a eles e ao seu regime jurídico.

Segue-se o *Capítulo II*, onde procuraremos escarpelizar os DF envolvidos no controlo de identidades humanas e a sua dimensão conflituante, carecedora de um agente intermediador.

No *Capítulo III* damos destaque à polícia e às medidas de polícia, serviço público imediatamente responsável por promover essa intermediação e, *ipso facto*, alcançar entre aqueles direitos controvertidos o equilíbrio razoável e desejável num Estado de Direito democrático. É aqui que também se começa a gizar o enquadramento dogmático da identificação prevista na LSI.

O *Capítulo IV* é dedicado ao *iter* do controlo de identidades humanas no ordenamento jurídico português, com especial enfoque no regime jurídico de algumas formas legais de identificação e na jurisprudência constitucional relevante.

Por fim, o *Capítulo V* é reservado à reflexão crítica de toda a matéria tratada nos capítulos anteriores, onde procurar-se-á concretizar os objetivos delineados e responder ao problema de investigação.

CAPÍTULO I – OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

1. Os Direitos Fundamentais

Apenas para enquadramento temático, e conscientes de outros entendimentos, afirmemos com Canotilho (2003, p. 377) que os DF são aqueles “direitos considerados ‘naturais’ e ‘inalienáveis’ do indivíduo”. Na sua dimensão subjetiva, que corresponde à perspectiva do titular do direito, constitui o conjunto de posições subjetivas de vantagens que lhe são devidas *ex vi* do DF, bem como os mecanismos de tutela necessários para garantir o seu exercício efetivo; já na sua dimensão objetiva, que corresponde à perspectiva do Estado, constitui a constelação de deveres e obrigações públicas que asseguram o adequado gozo do DF (Novais, 2022).

Canotilho (2003) identifica as seguintes funções dos DF: uma *função de defesa ou de liberdade*, que pretende salvaguardar a dignidade da pessoa humana face ao *ius imperium* do Estado; uma *função de prestação social*, vinculando o Estado a determinadas prestações em áreas como a saúde, a educação ou a segurança social; uma *função de proteção perante terceiros*, vinculando o Estado ao dever de proporcionar mecanismos que garantam o correto exercício dos DF quando a realidade lhe coloque entraves; e uma *função de não discriminação*, enquanto tratamento público dos cidadãos de uma forma fundamentalmente igual.

A CRP dedica aos DF um catálogo que podemos encontrar na sua Parte I, nomeadamente do art. 12.º ao art. 79.º. Nesse catálogo os DF são categorizados em direitos, liberdades e garantias (DLG) e em direitos e deveres económicos, sociais e culturais (DESC). Os DLGs encontram-se no Título II da Parte I, do art. 12.º ao art. 57.º. Já os DESC residem no Título III da Parte I, do art. 58.º ao art. 79.º.

Apesar da sistematização indicada *supra*, o art. 16.º-1 da CRP consagra uma *cláusula aberta* de DF, enformando um *princípio de não tipicidade* dos DF (Canotilho, 2003; Miranda, 2017). Nesses termos, admite-se a possibilidade de existirem outros DF em leis ordinárias e regras aplicáveis de direito internacional.

Os DF encontram-se protegidos por um regime geral, ao qual acresce o regime específico dos DLG (Canotilho, 2003; Gouveia, 2021). Por razões de pertinência temática e economia textual, focar-nos-emos apenas no segundo.

2. Os Direitos, Liberdades e Garantias

Os DLG representam uma pretensão ou posição jurídica individual (subjetiva) que, *ex constitutione*, os seus titulares podem opor às autoridades públicas, independentemente

de qualquer lei ordinária e até mesmo *contra legem* (Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017). São, sobretudo, direitos de defesa, na medida em que constituem, por parte do titular do direito, uma pretensão de não agressão ao seu direito com um correspondente dever de abstenção dirigido a terceiros (Canotilho, 2003). Quer isto dizer que os DLG caracterizam-se, principalmente, pela sua dimensão negativa que impõe um *non facere* aos destinatários passivos da relação jurídica, públicos ou privados (Canotilho, 2003). Todavia, os DLGs podem também comportar uma dimensão positiva/protectiva, enquanto pretensão jurídica individual ao desenvolvimento de prestações públicas positivas que garantam ou densifiquem a proteção aos direitos tutelados⁸ (Canotilho, 2003).

O art. 17.º da CRP⁹ prevê ainda a existência de direitos de natureza análoga aos DLGs, localizados sistematicamente fora do respetivo catálogo¹⁰, mas que, sem prejuízo dessa desconjunção, beneficiam do mesmo regime jurídico.

3. O regime específico dos Direitos, Liberdades e Garantias

3.1. A aplicabilidade direta dos Direitos, Liberdades e Garantias

Diz-nos o art. 18.º-1 da CRP que os DLG são, por princípio, *diretamente aplicáveis* (Miranda & Silva, 2017). Quer isto significar que os preceitos relativos aos DLG constituem normas precativas e não normas meramente programáticas, pelo que se dirigem à atualidade com eficácia imediata, não necessitando, por regra¹¹, da intervenção legislativa para que assumam essa *exequibilidade autónoma*, algo que se verificava com a tradição constitucional anterior (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003; Gouveia, 2021; Miranda & Silva, 2017).

3.2. A vinculação de entidades públicas e privadas

O art. 18.º-1, *in fine*, da CRP, revela-nos que os preceitos de DLG vinculam tanto entidades públicas como privadas. Por interesse temático analisemos só as primeiras. A expressão “entidades públicas” deve ser compreendida num sentido amplo, vinculando

⁸ Por exemplo, a pretensão a um serviço público de polícia para assegurar e/ou densificar o direito à segurança (Canotilho, 2003).

⁹ Art. 17.º-1 da CRP: “O regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga”.

¹⁰ Do art. 24.º ao art. 57.º da CRP.

¹¹ As normas precativas de DLG podem ser *exequíveis por si mesmas*, como é o caso do direito à vida (art. 24.º da CRP), ou *não exequíveis por si mesmas*, carecendo de legislação adicional para alcançarem a sua máxima plenitude, como ocorre, por exemplo, no direito de acesso aos dados informatizados que lhes digam respeito (art. 26.º-1/2 da CRP) (Miranda, 2017). Todavia, a ausência dessa exequibilidade autónoma não implica a perda da aplicabilidade direta do DLG, podendo o Estado vir a ser responsabilizado judicialmente pela sua omissão e, consequentemente, condenado ao pagamento de indemnizações pela sua falha (J. Andrade, 2019).

aos DLG quaisquer atividades públicas, bem como todas as entidades com poderes públicos, desde logo o legislador ordinário, os tribunais e a Administração Pública (AP) (Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017).

3.2.1. A Vinculação do Legislador Ordinário

A vinculação do legislador apresenta uma tripla dimensão: 1) *proibitiva*, dado o impedimento de produção normativa atentatória dos DLGs; 2) *positiva*, pois o legislador parlamentar deve utilizar os DLG como referência orientadora da sua atividade; e 3) *extensiva*, integrando quaisquer entidades com poderes de emanção de normas, inclusive, de natureza regulamentar a cargo da AP (Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017).

3.2.2. A Vinculação dos Tribunais

A vinculação do poder judicial desdobra-se numa dupla função: 1) *negativa*, na medida em que está vedado a qualquer tribunal nacional a aplicação de normas constantes em leis ordinárias ou em regulamentos desconformes com a Constituição¹²; e 2) *positiva*, obrigando o poder judicial a pautar a sua atuação de interpretação e aplicação do direito em conformidade com a Constituição (J. Andrade, 2019; Miranda & Silva, 2017). A vinculação dos tribunais significa, também, a formulação de uma decisão tempestiva, justa e equitativa, mediante um processo dotado com essas mesmas qualidades (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003).

3.2.3. A vinculação da Administração Pública

A vinculação da AP à Constituição [e à lei] é reforçada através do art. 266.º-2 da CRP¹³. Também aqui a AP deve ser compreendida num sentido amplo, abarcando as suas várias formas (central¹⁴, periférica¹⁵, indireta¹⁶, autónoma¹⁷ e regional autónoma) e ainda englobando quaisquer entidades detentoras de poderes públicos (Amaral, 2018; J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003). Esta vinculação indica que a AP: 1) apenas pode executar leis em conformidade com os DLGs; 2) deve conformar quaisquer interpretações

¹² Como decorre do art. 204.º da CRP: “Nos feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados”.

¹³ Art. 266.º-2 da CRP: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

¹⁴ O Governo ou a administração direta do Estado (Amaral, 2018).

¹⁵ Órgãos e serviços locais e externos do Estado (Amaral, 2019).

¹⁶ Os institutos públicos ou as empresas públicas (Amaral, 2018).

¹⁷ As autarquias locais e as associações públicas (Amaral, 2018).

que fizer dessas leis em conformidade com os DLGs; e 3) na execução dessas leis, deve atuar em conformidade com os DLGs (Canotilho, 2003).

Nesta sede coloca-se a questão problemática de decidir a vinculação da AP a leis e/ou regulamentos feridos de inconstitucionalidade (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003). Sobre este assunto a doutrina maioritária portuguesa defende a prevalência do princípio da legalidade e afasta a possibilidade de a AP, por sistema, rejeitar ou desaplicar normas legais que considere inconstitucionais^{18,19,20} (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003). Para esse juízo contribui, *in primis*, o princípio da separação de poderes que determinou a competência específica do controlo da constitucionalidade aos tribunais²¹, e, *in secundo*, a inexistência de qualquer norma constitucional que permita à AP proceder, genericamente, à fiscalização da constitucionalidade de quaisquer normas, como ocorre com os Tribunais *ex vi* do art. 204.º da CRP (J. Andrade, 2019; Miranda & Silva, 2017). Apesar da prevalência tendencial do princípio da legalidade, Canotilho (2003) defende que a AP continua a ser responsável por acionar os órgãos competentes para corrigir esse defeito.

3.3. Os limites e/ou restrições aos Direitos, Liberdades e Garantias

Numa vida em comunidade democrática os DLG não podem ser absolutos nem ilimitados (J. Andrade, 2019). Assim, surgem as afetações desvantajosas aos DF na forma de limites e/ou restrições (Novais, 2022)

Segundo Canotilho (2003), podemos verificar as seguintes modalidades restritivas: 1) restrições expressamente positivadas no próprio texto constitucional²²; 2) restrições legais expressamente autorizadas pela Constituição, também designadas por reserva de lei

¹⁸ No entanto, apesar da prevalência pelo princípio da legalidade, a doutrina aponta algumas situações excecionais em que se admite a rejeição e desaplicação de normas legais entendidas como inconstitucionais (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017).

¹⁹ Segundo J. Andrade (2019), o mesmo raciocínio já não se aplicará perante normas regulamentares inconstitucionais, admitindo-se a sua rejeição por parte da AP.

²⁰ Como forma de reagir perante a aplicação de uma norma infraconstitucional considerada inconstitucional, Canotilho (2003) aponta aos agentes administrativos a possibilidade de valerem-se do *direito de representação* que, segundo Amaral (2018), traduz a transferência da responsabilidade pela execução de um ato administrativo para o superior hierárquico. Este direito encontra cobertura constitucional no art. 271.º-2. Assim, o agente administrativo que se depare com uma ordem que considere ilegítima por inconstitucionalidade deve dirigir ao superior hierárquico uma reclamação ou solicitar-lhe por escrito a sua transmissão ou confirmação, ficando desse modo isento de qualquer responsabilidade na sua execução (Amaral, 2018; Amaral, 2020). Caso a ordem resulte na prática de um crime o dever de obediência cessa imediatamente, nos termos do art. 271.º-3 da CRP.

²¹ Cfr. art. 277.º e seguintes.

²² Também designadas por restrições diretas ou imediatas. Por exemplo, no art. 45.º-1 da CRP, consagrando o direito de reunião e de manifestação mas proibindo o seu exercício com recurso à violência ou às armas – “os cidadãos têm o direito de se reunir, pacificamente e sem armas”.

restritiva²³; e 3) as restrições não expressamente autorizadas pela Constituição mas necessariamente admissíveis pela necessidade de salvaguardar outros direitos ou bens com igual relevância constitucional.

3.3.1. As Leis Restritivas

As leis restritivas são aquelas que visam regular os vários tipos de restrições legais possíveis²⁴ aos DLGs. Dada a sua sensibilidade, a CRP, no art. 18.º-2 e 3, estabelece para as leis restritivas um regime particular e também restritivo, os “limites dos limites” como é designado por alguma doutrina, composto por requisitos formais e requisitos materiais (Canotilho, 2003, p. 451; Miranda & Medeiros, 2017).

Os *requisitos formais* são os seguintes: 1) autorização constitucional expressa; 2) a qualidade de lei formal; e 3) generalidade e abstração da lei restritiva (Canotilho, 2003). A *autorização constitucional expressa* para a restrição significa, por um lado, que não existe uma cláusula aberta de restrição aos DLG e, por outro, que o legislador ordinário se encontra obrigado a fundamentar a sua opção com a Constituição²⁵ (Canotilho, 2003). A *qualidade de lei formal*, também designada por reserva de lei, significa que as leis restritivas de DLGs devem revestir a forma de lei da AR ou de decreto-lei autorizado (Miranda & Silva, 2017). Nesse sentido, indica o art. 165.º-1/b que é reserva relativa da AR legislar sobre os DLGs. Nos casos em que a restrição se der por decreto-lei autorizado do Governo, este diploma deverá ancorar-se numa lei de autorização^{26,27}. A *generalidade e abstração* significam que a lei restritiva deve dirigir-se “a um número indeterminado ou indeterminável de pessoas (destinatários)” ou que “regula um número indeterminado ou indeterminável de casos” (Canotilho, 2003, p. 454).

Os *requisitos materiais* das leis restritivas são os seguintes: 1) irretroatividade; 2) salvaguarda do conteúdo essencial do DF; e 3) proibição do excesso²⁸ (Canotilho, 2003). A *irretroatividade* obriga a lei restritiva a produzir efeitos jurídicos apenas para o futuro (Canotilho, 2003). A *salvaguarda do conteúdo essencial do DF* expressa a sua

²³ Por exemplo, o art. 27.º-2 da CRP habilita a lei criminal a restringir o direito à liberdade.

²⁴ A transversalidade do regime jurídico das leis restritivas não é consensual na doutrina nem na nossa jurisprudência constitucional, entendendo alguns autores e alguns arestos constitucionais que, no domínio das restrições sem cobertura constitucional expressa, não será aplicável este regime. Desenvolveremos este tema no ponto seguinte.

²⁵ Não obstante o elemento textual do art. 18.º-2, a jurisprudência e a doutrina têm admitido a existência de restrições não expressamente autorizadas pela Constituição, assunto que examinaremos *infra*.

²⁶ Cfr. arts. 112.º-2 e 165.º-2 da CRP.

²⁷ Todavia, existem DLGs que só poderão ser restringidos por lei da AR, nomeadamente, aqueles que integram a reserva absoluta de competência legislativa da AR (alíneas a), e), f), h), j), l) e o) do art. 164.º da CRP).

²⁸ Também designado por princípio da proporcionalidade em sentido amplo (Canotilho, 2003).

intangibilidade (Miranda e Silva, 2017)²⁹. Por seu turno, o *princípio da proibição do excesso* desdobra-se em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017). A *adequação* afere se a lei restritiva é apropriada/apta para alcançar a finalidade pretendida segundo um juízo de “causalidade positiva” entre aquela e esta (Miranda & Silva, 2017, p. 274). A *necessidade* determina a exigibilidade da restrição, o que obriga a um exercício comparativo para garantir que é selecionado a opção menos lesiva entre aquelas consideradas apropriadas/aptas. Por fim, a *proporcionalidade em sentido estrito* avalia se a restrição é dotada de justa medida, ou seja, garante que o resultado procurado não é alcançado com recurso a medidas despropositadas ou desajustadas, antes através da ponderação entre os seguintes valores: o interesse constitucional que justifica a restrição, a providência legislativa restritiva e o interesse afetado.

3.3.2. As restrições não expressamente autorizadas pela Constituição

Esta é a categoria de restrições mais controversa. Todavia, a doutrina e jurisprudência nacional concordam quanto à sua necessidade e quanto ao facto de uma leitura absolutista do art. 18.º-2, no sentido de apenas admitirem restrições constitucionais expressamente autorizadas, ser suscetível de nos conduzir a consequências práticas perversas (Canotilho, 2003; Miranda & Silva, 2017). Pense-se no direito à greve, consagrado no art. 57.º da CRP. Até à revisão constitucional de 1997 a Constituição não lhe previa qualquer possibilidade de afetação negativa, todavia, “justificar-se-iam limites constitucionais não escritos a fim de se salvaguardar outros direitos ou bens constitucionalmente garantidos”, que só poderiam ser alcançados, por exemplo no direito à vida, com a garantia de serviços mínimos nos hospitais³⁰ (Canotilho, 2003, p. 1277).

De forma a melhor compreendermos os modelos de solução desenvolvidos para dar resposta a este problema cumpre-nos, antes de mais, investigar quais os fundamentos invocados para os limites e/ou restrições aos DF.

3.3.2.1. As teorias das restrições

Os principais contributos nesta matéria devem-se à doutrina e jurisprudência alemã, onde surgiram três teorias de fundamentação das restrições aos DF que influenciaram

²⁹ A determinação desse conteúdo essencial é de complicada tarefa. Para melhor esclarecimento, Canotilho (2003, p. 459) e J. Andrade (2019, p. 281).

³⁰ Atualmente o art. 57.º-3 da CRP, aditado em 1997, conta com a seguinte redação: “A lei define as condições de prestação, durante a greve, de serviços necessários à segurança e manutenção de equipamentos e instalações, bem como de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis”.

vários modelos de solução para o problema: a teoria externa, a teoria interna e o modelo dos direitos fundamentais enquanto princípios (Novais, 2022). A preferência por uma outra teoria influenciaria, inclusive, a doutrina e jurisprudência a interpretarem o art. 18.º-2 da CRP de formas distintas e a aplicarem soluções distintas.

A *teoria externa*³¹ assenta nas seguintes ideias: 1) preponderância absoluta do sistema de reservas consagrado constitucionalmente para as restrições aos DF; 2) rejeição de restrições aos DF não expressamente autorizados pela Constituição; e 3) restrições possíveis, dentro desse sistema de reservas, como algo que é exterior ao DF (Novais, 2022). O *iter* metodológico desta teoria desdobra-se nos seguintes momentos: 1) delimitação do âmbito de proteção dos DF, *i. e.*, de quais as realidades da vida por ele protegidas; 2) verificação da existência de restrições aos DF; 3) justificação para a restrição *ex constitutione*; e 4) controlo da restrição (Novais, 2022).

Já a *teoria interna*³² tem as seguintes ideias: 1) compreensão do DF enquanto unidade que engloba, intrinsecamente, determinados limites imanentes; e 2) inexistência de verdadeiras restrições (Novais, 2022). A internalidade resulta, pois, da compreensão dos DF como integrando *ab origine*, numa única unidade, tanto o seu conteúdo como os seus limites³³, o que permite harmonizar os DF com outros bens jurídicos constitucionalmente relevantes (Novais, 2022). O *iter* metodológico circunscreve-se às subseqüentes etapas: 1) identificar qual o conteúdo de um DF e quais os seus limites originários; 2) num exercício de subsunção³⁴, verificar se a alegada restrição é subsumível à norma do DF, segundo a interpretação estabelecida na etapa anterior; e 3) concluir pela violação do DF ou pela mera aparência de restrição (Novais, 2022).

Finalmente, o *modelo dos direitos fundamentais enquanto princípios*³⁵ assenta nas seguintes ideias: 1) carácter expansivo dos DF enquanto princípios; 2) utilização da ponderação como instrumento metodológico; e 3) conceção ampliativa da previsão normativa (Novais, 2022). Nestes termos, as normas de DF são, por sistema, *princípios*, e, enquanto tal, constituem um “dever-ser ideal”, configurando *mandatos de otimização* na medida em que ordenam que uma determinada realidade se verifique, não de uma

³¹ É Schmitt o seu principal pioneiro (Novais, 2022).

³² Como principal referência internacional temos Siebert e, no plano interno, J. Andrade (Novais, 2022).

³³ Limites esses designados por alguma doutrina como limites imanentes (Novais, 2022).

³⁴ Exercício esse distinto daquele utilizado na teoria externa pois aí procurava-se constatar a legitimidade ou ilegitimidade da restrição com base na verificação dos pressupostos constitucionais exprimidos pelo legislador constituinte (Novais, 2022).

³⁵ Este modelo deve a Alexy a sua conceção original e também é designado por *modelo combinado de regras e princípios* (Novais, 2022).

forma definitiva, mas no maior grau possível face ao quadro fáctico e jurídico resultante de um caso concreto (onde se encontram outros princípios que lhes são contrários) (Alexy, 1993; Novais, 2022, pp. 330-331). Por essa razão diz-se que estas normas têm um carácter *prima facie*, isto é, são normas não definitivas cuja aplicabilidade real dependerá da ponderação com outras normas em jogo (princípios de sentido contrário ou regras) (Alexy, 1993).

3.3.2.2. Modelos de solução

A aplicação das teorias anteriores à vida prática acabaria por suscitar quatro grandes modelos de solução: 1) a doutrina que rejeita em absoluto as limitações não expressas pela Constituição; 2) a doutrina da conceção restritiva da previsão normativa dos DF; 3) a doutrina dos limites imanentes; e 4) a doutrina das restrições implicitamente autorizadas (Novais, 2022). Por razões de relevância temática, focar-nos-emos apenas nos modelos que contam com a adesão da jurisprudência constitucional portuguesa que, como se constatará, é bastante heterogénea nesta matéria.

3.3.2.2.1. A conceção restritiva da previsão normativa

A conceção *restritiva da previsão normativa*³⁶ constitui um modelo conciliável com os pressupostos da teoria externa³⁷ e da teoria interna³⁸, uma vez que em ambos os casos sempre será necessário determinar o âmbito de protecção do DF (Novais, 2022).

Neste quadro teórico procura-se delimitar a montante o âmbito da previsão normativa³⁹ do DF, de forma a evitar, ou pelo menos mitigar, o problema das restrições a jusante⁴⁰ (Novais, 2022). Esta é a razão da sua autonomia teórica (Novais, 2022). Parte-se do princípio que o legislador constituinte, ao formular o conteúdo do DF, delimitou-o imediatamente no sentido de conformá-lo com os demais valores e interesses igualmente dignos de tutela constitucional. Com efeito, diz-nos a *conceção restritiva* que em causa está, unicamente, apurar através de interpretação jurídica qual o sentido granítico pretendido pelo legislador constituinte para o âmbito de protecção de um DF (Novais, 2022). A partir dessa delimitação surgem duas possibilidades: 1) a afetação negativa

³⁶ Também designada por “delimitação restritiva do âmbito de protecção dos direitos fundamentais” (Novais, 2022, p. 442).

³⁷ Permitindo contornar algumas das dificuldades práticas apontadas à teoria externa (Novais, 2022).

³⁸ Para desenvolver a ideia de limites inerentes a um DF (Novais, 2022).

³⁹ Também designado por âmbito de protecção do DF.

⁴⁰ Partilha com a doutrina dos limites imanentes a mesma intenção, conforme se observará *infra* (Novais, 2022).

incide sobre uma realidade⁴¹ que integra o conteúdo jusfundamental protegido e, dessa forma, deve obedecer aos pressupostos de proteção formal e material da Constituição (incluído a reserva expressa de restrição); ou 2) a afetação negativa incide sobre uma realidade que extravasa o conteúdo jusfundamental protegido, tratando-se somente de uma restrição aparente (Novais, 2022). Pense-se no “direito [constitucional] de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho”, consagrado no art. 47.º-1 da CRP: para a *conceção restritiva*, a profissão de “traficante de droga” não integra o âmbito de proteção pretendido pelo legislador constituinte, pelo que, a criminalização dessa atividade não pode ser considerada como uma autêntica restrição (Novais, 2022, p. 398).

Jurisprudencialmente, o TC aderiu à *conceção restritiva da previsão normativa* no AcTC n.º 258/88, quando considerou tratar-se de uma delimitação, e não de uma restrição, a norma do Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo que exigia que o interesse dos administrados interessados fosse direto, pessoal e legítimo para efeitos de recurso contencioso de atos administrativos definitivos e executórios (Novais, 2022). Adotou também a *conceção restritiva* nos Acórdãos n.º 329/99, n.º 517/99 e n.º 602/99, onde afasta o *jus aedificandi*⁴² do âmbito de proteção conferido pelo direito de propriedade privada, qualificando a afetação nesse âmbito como uma restrição aparente não sujeita ao regime das leis restritivas (AcTC n.º 602/99; Novais, 2022).

3.3.2.2.2. Os limites imanes

A *doutrina dos limites imanes* tem como inspiração canónica as linhas orientadoras da teoria interna, pois acolhe o princípio da identificação estrutural originária do conteúdo do DF com os seus limites (Novais, 2022). À semelhança da *conceção restritiva*, na *doutrina da imanência* ocorre também a tentativa de delimitar, a montante, o âmbito de proteção jusfundamental, excluindo-se previamente determinadas realidades⁴³ apenas aparentemente protegidas (Novais, 2022). A *doutrina da imanência* distingue-se da *conceção restritiva* por focar-se num momento posterior à interpretação e determinação do âmbito de proteção da norma de DF, a saber, no momento da fixação dos limites imanes de um DF e da sua compatibilização com outros valores e interesses constitucionalmente relevantes (Novais, 2022).

⁴¹ Isto é, um comportamento, situação ou posição (Novais, 2022).

⁴² Isto é, do direito de lotear, de urbanizar e de edificar (AcTC n.º 602/99).

⁴³ Comportamentos, situações ou posições (Novais, 2022).

Este modelo pressupõe ainda a distinção qualitativa entre limites imanes e restrições (Novais, 2022). Com efeito, se a afetação negativa de um DF incidir sobre uma realidade protegida pelos limites imanes, então poderemos observar uma de duas situações: 1) na ausência de habilitação constitucional expressa, estaremos perante uma violação de um DF e não de uma autêntica restrição; ou 2) na presença de habilitação constitucional expressa, estaremos perante uma restrição legítima (Novais, 2022). Se a afetação desfavorável incidir sobre uma realidade exterior aos limites imanes, então estaremos perante uma restrição meramente aparente (Novais, 2022).

Este modelo procede a uma interpretação peculiar do art. 18.º-2 da CRP. Considerando que este preceito apenas admite, *prima facie*, restrições mediante reservas constitucionais expressas, rejeitando quaisquer restrições sem reservas, então entende-se que a CRP apenas proíbe as restrições propriamente ditas e já não a revelação dos limites imanes (Novais, 2022). Dessa maneira, o regime restritivo das leis restritivas não será aplicável aos poderes públicos quando estes se cinjam à revelação de limites imanes (Novais, 2022). E aqui reside a principal crítica à *doutrina da imanência* (Novais, 2022). Por um lado, a suscetibilidade para se legitimar, argumentativamente, todas as restrições. Por outro, o possível esvaziamento do controlo constitucional dessas restrições⁴⁴. Para se salvaguardar o Estado de Direito, e para se evitar que os DF fiquem completamente disponíveis aos poderes constituídos, os aderentes deste modelo advogam que os limites imanes devem ser acessíveis, demonstráveis e evidentes para qualquer operador jurídico (Novais, 2022).

Para fins ilustrativos, recupere-se o exemplo anterior sobre o “direito [constitucional] de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho”. Segundo a *doutrina da imanência*, a profissão de “traficante de droga” é excluída do âmbito de proteção jusfundamental por força da existência de limites imanes e já não por ser excluída do âmbito de previsão normativo do DF (Novais, 2022, p. 398).

Este modelo conta com uma substancial tradição constitucional, sobretudo nos anos 80 e 90 (Novais, 2022). Com relevância policial destacam-se os seguintes arestos: o AcTC n.º 7/87, que considerou a apreensão de objetos em sede de processo penal um limite imane do direito de propriedade; o AcTC n.º 103/87, que considerou o exercício do direito constitucional de queixa apresentada ao Provedor de Justiça, “independente dos

⁴⁴ Entre nós, do regime constante no art. 18.º-2 e 3 da CRP.

meios graciosos e contenciosos”⁴⁵, encontrar-se sujeito a um limite imanente quando exercido por um polícia da PSP, dada a hierarquia própria da instituição, razão pela qual deveriam esgotar *ex ante* a via hierárquica e os respetivos recursos; o AcTC n.º 340/87, que considerou o direito de propriedade privada sujeito a limites imanentes para salvaguardar os “valores de segurança, das pessoas, da moral ou da ordem pública”; os AcTC n.º 489/89, n.º 155/91 e n.º 160/91, que declararam o exercício de um DF imanentemente limitado por imperativos de ordem pública, legitimando o poder público a atuar preventivamente e/ou repressivamente desde que tal atuação não assuma um carácter punitivo ou sancionatório. Com relevância temática acrescida, realce-se, novamente, o AcTC n.º 7/87, que também declarou constitucional a privação da liberdade para efeitos de identificação processual-penal, com fundamento na sua instrumentalidade, numa época em que não existia qualquer previsão constitucional para essa restrição⁴⁶ (Miranda & Silva, 2017).

3.3.2.2.3. As restrições implicitamente autorizadas

Enquanto modelo fortemente relacionado com a teoria externa, a *doutrina das restrições implicitamente autorizadas* afirma a qualidade tendencialmente expansiva da liberdade individual e da proteção jusfundamental garantida, pelo que a afetação desfavorável ao exercício de um DF, realizada pelos poderes públicos, será sempre uma autêntica restrição⁴⁷ (Novais, 2022). Todavia, este modelo tem como inevitável a não previsão pelo legislador constituinte de todas as ocorrências práticas “de tensão ou impossibilidade de realização simultânea dos direitos fundamentais e de outros bens e valores comunitários”⁴⁸, pelo que se revela imperativo admitir-se, excecionalmente, a existência de restrições fundamentadas em autorizações constitucionais implícitas (Novais, 2022, p. 547). Se assim não fosse, os poderes constituídos ver-se-iam impedidos de garantir outras normas constitucionais legítimas (Novais, 2022). O elemento caracterizador desta doutrina reside, assim, no facto de encontrar nessa conflitualidade não suscetível de previsão prévia o fundamento para as restrições sem reservas (Novais,

⁴⁵ Nos termos do art. 23.º-2 da CRP.

⁴⁶ Voltaremos ao AcTC n.º 7/87 no Capítulo IV.

⁴⁷ Diferentemente dos modelos anteriores em que a delimitação *a priori* do bem ou do conteúdo jusfundamental teria influência na qualificação de uma dada intervenção pública desfavorável enquanto violação do DF, limite ou restrição aparente (Novais, 2022, p. 442).

⁴⁸ O que traduz a maior dificuldade da teoria externa, resolvida por este modelo.

2022). Por conseguinte, qualifica as intervenções nesse domínio como autênticas restrições, sujeitando-as ao regime jurídico das restrições⁴⁹.

Metodologicamente encontramos nesta doutrina dois grandes momentos (Novais, 2022). O momento em que ocorre a habilitação constitucional implícita para restringir, verificados os pressupostos de cedência de um DF para acautelar outros interesses constitucionais. E o momento de controlo da restrição, aplicando-se os critérios formais e materiais previstos constitucionalmente para esse efeito⁵⁰.

Retornado ao “direito [constitucional] de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho”, a criminalização do tráfico de estupefacientes, que subtrai ao âmbito de proteção jusfundamental daquele DF a profissão de “traficante de droga”, constitui, à luz deste quadro concetual, uma autêntica restrição implícita, não expressamente autorizada, justificada com a necessidade de proteger-se outras realidades jurídicas com valor constitucional e sujeita ao regime das leis restritivas mencionado *supra* (Novais, 2022, p. 398).

No que diz respeito à jurisprudência constitucional, o TC adere à doutrina das restrições com reservas implícitas em diversos arestos, de onde se destaca o AcTC n.º 254/99 (Novais, 2022). Neste aresto, tendo como referência “o direito [constitucional] de acesso aos arquivos e registos administrativos” dos administrados, previsto no art. 268.º-2 da CRP, o TC considerou constitucional a sua recusa “quando tais documentos se devam considerar confidenciais por porventura revelarem segredo comercial ou industrial, ou relativo à propriedade científica”⁵¹. A dificuldade resultou do art. 268.º-2 da CRP⁵² apenas prever expressamente a possibilidade de recusa a tais documentos “em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” e não no âmbito daquelas matérias. Com efeito, admitindo a ausência dessa habilitação constitucional expressa, o TC aceitou a restrição com base na seguinte argumentação: 1) quaisquer direitos constitucionais estão sujeitos a limites ou

⁴⁹ Diferentemente da doutrina da imanência que tinha nessa conflitualidade “um fundamento de exclusão de protecção jusfundamental a determinadas áreas, recortes ou modalidades de utilização da liberdade individual”, negando-lhes a aplicação do regime das restrições (Novais, 2022, p. 549).

⁵⁰ Perante este controlo constitucional reforçado, Novais (2022) prefere a doutrina das restrições implícitas à doutrina dos limites imanentes.

⁵¹ Portanto, em crise esteve o confronto do direito dos administrados à informação com o direito de propriedade (na vertente de direito ao segredo comercial ou industrial, de autor ou de propriedade industrial) (AcTC. n.º 254/99).

⁵² Um DF de natureza análoga aos DLG, nos termos do art. 17.º da CRP e, por isso, sujeito ao regime do art. 18.º da CRP (AcTC. n.º 254/99).

compressões *a posteriori*⁵³, por força da necessidade da sua compatibilização com outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que com eles conflituem; 2) a antecipação constitucional exaustiva de todas as possibilidades conflituantes é impraticável, atendendo à originalidade da vida prática e aos limites da linguagem; 3) essa exaustão normativa escapa à intenção matricial do legislador constituinte; 4) na ausência de orientação constitucional expressa, deverá o operador jurídico solucionar o caso através de um juízo de ponderação dos direitos ou interesses constitucionais em conflito⁵⁴; e 4) após confirmar em abstrato a validade da restrição implícita, deverá a mesma ser escrutinada em sede do regime restritivo das restrições expressas, ou seja, através da operacionalização do art. 18.º-2 e 3 da CRP.

3.3.2.2.4. O art. 29.º-2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos

Um outro modelo de solução, apoiado por alguma doutrina e jurisprudência nacional, encontra-se no recurso ao art. 29.º-2 da DUDH⁵⁵ (Novais, 2022).

Considerado existir uma cláusula aberta no art. 16.º-2 da CRP⁵⁶, alguns autores, como J. Andrade (2019) e Otero (*apud* Novais, 2022), apontam a possibilidade da restrição não expressamente autorizada pela Constituição decorrer por intermédio do art. 29.º da DUDH. Nestes termos, o art. 18.º-2 da CRP pretenderia, somente, vincular o legislador ordinário, aquando da produção de uma lei restritiva, a um dever de fundamentação alicerçado na Constituição, ou seja, o referido articulado deveria ser interpretado no sentido de que a restrição de um DLG só seria constitucionalmente admissível para “salvaguardar um outro valor ou interesse constitucionalmente protegido” (J. Andrade, 2019, p. 277). Com efeito, o art. 29.º-2 da DUDH, enquanto parte integrante da constituição formal e sendo dotada, inclusive, de uma dimensão supraconstitucional, revela a sua adequação para se constituir como um autêntico fundamento de leis restritivas sem habilitação constitucional expressa (J. Andrade, 2019; Otero *apud* Novais, 2022). Deste modo, por força do art. 29.º-2 da DUDH, qualquer DF poderia ser limitado em nome dos “direitos e liberdades dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática”.

⁵³ O TC designa-os por “limites *a posteriori*” por estes se verificarem a jusante da interpretação jurídica que determina o conteúdo jusfundamental (AcTC. n.º 254/99).

⁵⁴ O que revela alguma inspiração no modelo dos DF enquanto princípios.

⁵⁵ O recurso ao art. 29.º-2 da DUDH apresenta, para Novais (2022), alguns pontos de contacto com a doutrina da imanência, embora se afaste noutros pontos. Ainda assim, nenhum dos seus defensores qualificou esta opção como uma manifestação da doutrina da imanência.

⁵⁶ Art. 16.º-2 da CRP: “Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

Esta foi a solução adotada nos AcTC n.º 6/84 e n.º 6/87, embora a jurisprudência constitucional mais recente tenha apontado outro entendimento (J. Andrade, 2019; Canotilho, 2003; Novais, 2022). Nos AcTC n.º 121/2010 e n.º 242/2018 o TC descartou a aplicação do art. 16.º-2 da CRP e, por consequência, da DUDH, por entender que esta remissão não deveria operar quando o seu resultado conduzisse a uma solução mais desfavorável do que aquela que poderia ser obtida apenas com recurso à interpretação da CRP.

4. Medidas ou intervenções restritivas

As restrições não se confundem com as *intervenções restritivas*, caracterizadas por atos, atuações ou medidas das autoridades públicas que: 1) encontram-se previstas em normas gerais e abstratas, mas que apenas afetam determinadas pessoas *ex vi* de razões apenas a elas imputáveis⁵⁷; 2) têm a suscetibilidade para afetar os DLG, até mesmo o seu conteúdo essencial; e 3) têm como finalidade a salvaguarda do interesse público (Canotilho, 2003; Miranda, 2020). Em causa estão, portanto, “atos de afetação individual e concreta desses direitos [DLG], por força de decisão administrativa ou jurisdicional”, admitidas como resultado da “latitude significativa para proceder” à “interpretação e aplicação” das leis restritivas reconhecida à AP ou aos tribunais (Miranda & Silva, 2017, p. 258).

As intervenções restritivas, enquanto medidas públicas, podem ser agrupadas da seguinte forma: 1) medidas de proteção⁵⁸; 2) medidas que pretendem responder a comportamentos ilícitos⁵⁹; e 3) outras medidas⁶⁰ (Miranda, 2020).

Podemos, pois, afirmar que a lei criminalizadora de uma conduta e que a sanciona com uma pena privativa de liberdade é uma lei restritiva, enquanto a decisão condenatória dessa pena compreende uma intervenção restritiva; ou a lei que restringe manifestações a menos de 50 metros de uma embaixada é uma lei restritiva do direito de manifestação, enquanto a ordem de proibição ou de cessação de uma manifestação é uma intervenção restritiva (Canotilho, 2003).

⁵⁷ Trata-se, portanto, de uma afetação individual e não geral como ocorria com as restrições.

⁵⁸ Por exemplo, a “sujeição de um menor a medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente” ou o “internamento de portador de anomalia psíquica em estabelecimento terapêutico adequado, decretado ou confirmado por autoridade judicial competente”, previstas, respetivamente, nas alíneas e) e h) do art. 27.º-3 da CRP.

⁵⁹ Por exemplo, as medidas de polícia ou o decretamento de pena de prisão após sentença condenatória pela prática de crime punível com aquela sanção, conforme o art. 27.º-3/a da CRP.

⁶⁰ Por exemplo, a expropriação por entidade pública.

A questão que ora se coloca é a de saber se o regime jurídico das restrições apenas vincula o legislador ordinário na produção de leis restritivas, ou se também vincula a AP e os tribunais no desenvolvimento de intervenções restritivas, uma vez que o art. 18.º-2 e 3 não assume uma posição evidente sobre o assunto (Miranda & Silva, 2017). Para Miranda e Silva (2017), existem algumas dimensões do regime jurídico das leis restritivas que se aplicam às intervenções restritivas e outras que não. No plano material, por força de um argumento de maioria de razão, tudo aquilo que for proibido ao legislador ordinário será naturalmente proibido à AP e aos tribunais. No plano formal, existem pressupostos que não se coadunam com a natureza individual e concreta das intervenções restritivas, como a reserva de lei, a exigência de habilitação constitucional expressa ou o carácter geral e abstrato. Sobre esta matéria a jurisprudência do TC revela-se bastante heterogénea e, em alguns casos, confusa e equivocada na distinção entre intervenções restritivas e restrições propriamente ditas (Miranda & Silva, 2017, p. 260). Por algumas vezes o TC entendeu não ser aplicável às intervenções restritivas o regime jurídico das leis restritivas e, noutras vezes, apenas afastou delas a proteção formal da Constituição, mas já não a proteção material.

CAPÍTULO II – OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS IDENTIFICAÇÕES

1. O Direito Fundamental à Segurança

Diz-nos o art. 27.º-1 da CRP, integrado no catálogo de DLG, que “todos têm direito à liberdade e à segurança”. A liberdade e a segurança são, pois, duas metades duma mesma moeda, formando uma unidade estrutural (Moutinho, 2017). Referindo-se ao Estado, a segurança apresenta uma dimensão negativa na medida em que constitui um “direito de defesa perante agressões dos poderes públicos”, e uma dimensão positiva, impondo-lhe um dever de proteção “contra as agressões ou ameaças de outrem” (Canotilho & Moreira, 2014, p. 479). Logo, o direito à segurança pode ser compreendido como a garantia individual de exercício de direitos fundamentais isento de agressões ou de ameaças (Canotilho & Moreira, 2014; Friauf *apud* F. Correia, 1994).

A CRP prevê atividades públicas específicas para a produção de segurança, entre as quais a polícia, a quem cabe defender a legalidade democrática, a segurança interna e os direitos dos cidadãos (art. 272.º-1). Daqui resulta um autêntico direito subjetivo público dos particulares, conferindo-lhes uma legítima pretensão à intervenção policial nas condutas de terceiros que periguem os seus bens jurídicos (Silva, 1998). A polícia está, portanto, obrigada a agir na defesa daqueles valores (Gomes, 1999).

2. Os Direitos Fundamentais afetados negativamente pelas identificações

Se, por um lado, o controlo de identidades humanas é um instrumento jurídico ao dispor das polícias para a produção de segurança, por outro, pode também configurar a lesão de DFs, nomeadamente, o direito à reserva da intimidade da vida privada e o direito à liberdade⁶¹ (Pinheiro & Oliveira, 1994).

2.1. O direito à reserva da intimidade da vida privada

O *direito à reserva da intimidade privada* encontra-se previsto no art. 26.º-1 da CRP. Desdobra-se numa dimensão negativa, proibindo ingerências ilegítimas na esfera pessoal ou familiar dos seus titulares, e numa dimensão positiva, conferindo aos seus titulares o direito a dominar as informações sobre si próprios (Medeiros & Cortês, 2017). Deste modo, compreende-se que a identidade dos particulares se encontra protegida por este direito e que não existe um dever geral de identificação (Pinheiro & Oliveira, 1994).

⁶¹ Pinheiro e Oliveira (1994) acrescentam ainda o direito de deslocação e emigração previsto no art. 44.º da CRP. Todavia, trata-se de um corolário do direito à liberdade (Canotilho, 2014), pelo que não nos ocuparemos dele.

2.2. O direito à liberdade

O *direito à liberdade* consiste num direito nuclear da nossa ordem jurídica e social, protegido por vários preceitos constitucionais (Moutinho, 2017). Interessa-nos, sobretudo, o art. 27.º da CRP, onde a liberdade deve ser compreendida enquanto movimentação corpórea ou ambulatoria (Moutinho, 2017).

2.2.1. A noção de privação de liberdade

Neste âmbito, discute-se no plano doutrinal e jurisprudencial a distinção entre privação total e privação parcial da liberdade⁶² (Moutinho, 2017). A propósito, afirmou o AcTC n.º 479/94 (p. 4916) que a distinção deve assentar num critério qualitativo e não quantitativo, pois a privação total da liberdade fere imediatamente o princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto a privação parcial da liberdade “apenas condiciona o pleno desenvolvimento dessa dimensão”.

Com efeito, a *privação total da liberdade* consiste na restrição, em todas as direções possíveis, da liberdade de movimentação de um indivíduo, dando forma a um confinamento compulsório, ainda que de duração reduzida, num espaço relativamente limitado⁶³ (Moutinho, 2017; Pinheiro & Oliveira, 1994). Esse confinamento não tem de ser, necessariamente, um local fechado, bastando que se verifique a restrição da liberdade individual de movimentos provocada por um poder público (Pinheiro & Oliveira, 1994). Assim, são exemplos de privações totais da liberdade a prisão proferida em sentença condenatória, a prisão preventiva e a detenção (Pinheiro & Oliveira, 1994).

Por sua vez, a *privação parcial da liberdade* consiste na restrição da liberdade de movimentação somente numa direção, ou em mais de uma, mas desde que não consuma todas as direções possíveis (caso da privação total), conservando-se a porção mínima do conteúdo jusfundamental protegido pelo direito à liberdade (Moutinho, 2017; Pinheiro & Oliveira, 1994). Ou seja, a possibilidade de movimentação individual não é bloqueada em absoluto, apenas parcialmente (Pinheiro & Oliveira, 1994). Constituem privações parciais da liberdade a proibição de deslocação ao estrangeiro, de contactar com determinadas pessoas ou de frequentar determinados espaços (Pinheiro & Oliveira, 1994).

⁶² Ou, segundo a doutrina germânica, entre a privação da liberdade e a mera restrição da liberdade.

⁶³ Como num estabelecimento prisional, tribunal, posto policial ou hospital (Moutinho, 2017).

Apesar desta diferenciação concetual, o legislador constituinte optou⁶⁴ por sujeitar tanto as privações totais da liberdade como as parciais ao princípio de reserva constitucional estabelecido no art. 27.º-2 e 3 da CRP.

2.2.2. A tipicidade das privações da liberdade

A reserva constitucional das privações da liberdade começa por gizar-se no art. 27.º-2 da CRP, onde se estabelece como princípio excecional do direito geral à liberdade a condenação judicial a pena de prisão ou a aplicação judicial de medida de segurança. Por sua vez, o art. 27.º-3 da CRP vem aditar, taxativamente, um rol de exceções àquele princípio já excecional. Nestes termos, o princípio da tipicidade constitucional das privações da liberdade (totais ou parciais) determina que apenas são admitidas aquelas medidas privativas da liberdade expressamente encontradas no art. 27.º-2 e 3 da CRP (AcTC n.º 479/94; Canotilho & Moreira, 2014; Moutinho, 2017).

Para Moutinho (2017), a interpretação rígida da tipicidade constitucional das medidas privativas da liberdade é de complicada conciliação com a realidade prática, conduzindo a soluções insatisfatórias. Foi o que se sucedeu recentemente no combate ao vírus COVID-19, com a necessidade sentida pelo Estado de sujeitar a isolamento profilático alguns indivíduos (AcTC n.º 489/22). Nesse sentido já escrevia Dias que “nenhuma ordem jurídica pode viver e manter-se sem a utilização de certas medidas que obriguem fisicamente as pessoas a apresentarem-se a certos atos ou a submeterem-se a certas formalidades” (*apud* Moutinho, 2017, p. 466). Deste modo, Moutinho (2017) opõe-se ao entendimento da tipicidade absoluta das medidas privativas da liberdade, até porque a própria CRP, no art. 28.º, admite a existência de medidas de coação que não se encontram expressamente previstas no art. 27.º-3 da CRP. *Qua talis*, entende este autor que o princípio da tipicidade valerá apenas para as privações totais da liberdade e já não para as privações parciais.

2.2.3. O regime jurídico das medidas privativas da liberdade

O regime jurídico das medidas privativas da liberdade conhece dois momentos (Pinheiro & Oliveira, 1994). Em primeiro lugar, é necessário verificar-se a autorização constitucional para determinada privação da liberdade no art. 27.º-2 e 3 da CRP. Em segundo, enquanto restrição/limitação de um DLG, devem aquelas medidas serem sujeitas ao regime geral dos DF e ao regime especial dos DLG.

⁶⁴ Na segunda revisão constitucional, em 1982.

CAPÍTULO III – A POLÍCIA E AS MEDIDAS DE POLÍCIA

1. O significado de polícia

Doutrinalmente a *polícia* pode ser concetualizada de acordo com dois sentidos distintos⁶⁵: em *sentido orgânico/institucional* significa a organização dedicada a prestar um serviço público de natureza exclusiva ou predominantemente policial⁶⁶; em *sentido material/funcional* significa um modo de atuação específico da AP de intervenção em condutas particulares suscetíveis de perigar bens jurídicos⁶⁷ e/ou de auxílio à justiça na perseguição/repressão criminal (Amaral, 2018; Caetano, 1973/1990; S. Correia, 1994; Raposo, 2006a; Sousa). Adicionalmente há já quem fale numa terceira tarefa: a precaução do perigo, entendida como prevenção de um perigo futuro (não imediatamente ameaçador) (Castro, 2003).

2. Modalidades de polícia

A polícia, enquanto modo de atuação da AP, organiza-se em duas modalidades distintas: a polícia administrativa *stricto sensu* e a polícia judiciária^{68,69} (Caetano, 1973/1990; Raposo, 2006a).

A polícia administrativa *stricto sensu* decompõe-se em polícia administrativa geral e polícia administrativa especial (Castro, 2003; Raposo, 2006a). A *polícia administrativa geral*, hodiernamente resumida à *polícia de segurança*, é uma polícia essencialmente preventiva, responsável por defender a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos, a ordem pública, a segurança pública (onde se inclui a segurança de pessoas e bens) e a tranquilidade pública, impedindo e/ou neutralizando comportamentos ilícitos, entre os

⁶⁵ Esta distinção só faz sentido nos países da Europa ocidental continental com um sistema administrativo de influência francesa, como Portugal, pois apenas aí há o entendimento da polícia enquanto um modo de atuação particular da AP (S. Correia, 1994). O “sistema de tipo francês”, também designado por “sistema de administração executiva”, caracteriza-se: 1) pela subordinação da AP ao direito administrativo e aos tribunais administrativos, cuja existência se deve ao reconhecimento de especificidades significativas nas relações jurídicas que a AP estabelece com os particulares; e 2) pelo privilégio da execução prévia, que confere à AP possibilidade de executar as suas decisões por autoridade própria, recorrendo a meios coativos se necessário, sem necessidade de autorização judicial prévia (a aplicação das medidas de polícia, como o controlo de identidades humanas, constitui uma manifestação deste privilégio, embora em alguns casos se trate de um privilégio da execução prévia relativo, dada a obrigatoriedade de sindicância judicial *ex post*) (Amaral, 2018, pp. 94-99; Caetano, 1973/1990). A este sistema contrapõe-se o “sistema de tipo britânico”, ou de “administração judiciária”, onde a AP encontra-se subordinada ao direito comum (*common law*) e aos tribunais comuns, dependendo ainda da intervenção judicial para executar as decisões administrativas que não sejam voluntariamente acatadas pelos particulares (Amaral, 2018, pp. 99-108).

⁶⁶ Por exemplo, a PSP, a GNR ou a PJ.

⁶⁷ Quando o bem jurídico é lesado fala-se em danos *lato sensu* (Sousa, 2017).

⁶⁸ Ou seja, *polícia administrativa em sentido lato* compreende tanto a polícia administrativa *stricto sensu* como a polícia judiciária (Raposo, 2006a).

⁶⁹ A polícia judiciária, enquanto modalidade material de polícia, não se confunde com a organização policial “Polícia Judiciária”: aquela constitui uma forma de atuar específica da polícia, esta constitui uma organização designada por “Polícia Judiciária” com competências materiais de polícia judiciária (S. Correia, 1994, p. 406). A PSP é também uma polícia com certas competências de polícia judiciária (S. Correia, 1994).

quais o crime (Castro, 2003; S. Correia, 1994; Raposo, 2006a; Sousa, 2016). Acrescenta Machete que esta é a polícia vocacionada para defender os bens jurídicos mais importantes da nossa comunidade, com recurso, se for necessário, ao emprego da força pública (Machete, 2020). A nossa CRP, no art. 272.º-3, designa esta modalidade como forças de segurança (Canotilho & Moreira, 2014). A *polícia administrativa especial*, por sua vez, ocupa-se de setores da vida social cuja necessidade de intervenção policial é representada pelo Estado como especialmente importante para o normal funcionamento comunitário (Caetano, 1973/1990; Raposo, 2006a). São exemplos desses setores a saúde pública, o trânsito de veículos, os transportes públicos, os espetáculos, a segurança privada, as armas e explosivos, as relações laborais, o ambiente, a floresta, a caça animal, a economia social ou o fisco⁷⁰.

Por fim, a *polícia judiciária* compõe a atividade administrativa responsável por auxiliar os tribunais na perseguição e repressão da criminalidade, investigando e recolhendo provas para identificar e responsabilizar os autores criminais (Caetano, 1973/1990; S. Correia, 1994; Marques, 2003; Raposo, 2006a).

Entre a polícia administrativa *stricto sensu* e a polícia judiciária existe uma “intercomunicabilidade entre as respectivas operações”, ou seja, perante a mesma ocorrência a polícia tanto pode agir como polícia administrativa *stricto sensu* ou como polícia judiciária (S. Correia, 1994, p. 406). Pense-se numa fiscalização rodoviária, típica da polícia administrativa, onde se observa a presença massiva de estupefaciente no interior de uma viatura, momento a partir do qual a polícia atua como polícia judiciária (S. Correia, 1994). Todavia, estas modalidades de polícia distinguem-se em três planos: 1) na fonte normativa, pois enquanto a polícia administrativa tem as suas medidas-padrão reguladas pelo direito administrativo, a polícia judiciária tem no direito processual penal a sua referência; 2) na autonomia, pois a polícia administrativa atua com autonomia funcional própria e a polícia judiciária depende funcionalmente dos magistrados judiciais; e 3) na natureza, já que a polícia administrativa tem uma função essencialmente preventiva e a polícia judiciária sobretudo repressiva (AcTC n.º 489/89; S. Correia, 1994; Mazza *apud* Marques, 2003)

⁷⁰A PSP, apesar de ser uma polícia administrativa geral na génese, atualmente também é uma referência enquanto polícia administrativa especial, em particular na área da segurança privada ou das armas e explosivos onde detém competências únicas a nível nacional (Elias, 2018). Já quanto a organizações que desenvolvem atividades de polícia administrativa especial numa única área, temos a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT - polícia do trabalho), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE – polícia económica e de defesa do consumidor) ou a Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários (CMVM – polícia económica) (S. Correia, 1994; Soares, 2017; Sousa, 2016).

3. Os fins constitucionais da polícia

A consagração constitucional de polícia encontra-se no art. 272.º da CRP. Indica-nos o seu n.º 1 que são fins da polícia a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a garantia dos direitos dos cidadãos.

A função de defesa da legalidade democrática identifica-se com a defesa preventiva de todos os interesses protegidos pela ordem jurídica, essenciais para uma vida em comunidade e suscetíveis de serem afetados negativamente por condutas individuais (M. Brito, 2017; Canotilho & Moreira, 2014; S. Correia, 1994; Machete, 2020).

A referência autonomizada à “segurança interna”⁷¹ pretende reservar a atuação em território português exclusivamente à polícia, subtraindo as forças armadas desse domínio (Canotilho & Moreira, 2014; Castro, 2003; Machete, 2020). O significado operativo de “segurança interna” é discutido na doutrina. Para M. Brito (2017), o conjunto de fins atribuído à polícia no art. 272.º-1 formam um conceito amplo de segurança interna. Logo, o segmento “segurança interna”, porque é referenciado autonomamente, deverá ser entendido em sentido mais restrito. O art. 1.º-1 da Lei de Segurança Interna⁷² (LSI) procura delimitar esse sentido⁷³, porém, o seu conteúdo aparenta ser demasiado abrangente e incluir os demais fins policiais mencionados no art. 272.º-1 da CRP (Castro, 2003). Castro (2003), com a aprovação de Machete (2020), concretiza o conceito de segurança interna *stricto sensu* como a atividade pública: 1) de prevenção de perigos gerais para a ordem pública, tranquilidade pública e segurança pública⁷⁴; 2) de prevenção e repressão da criminalidade⁷⁵; e 3) de produção de informações. Com a segurança interna *stricto sensu* não se confunde, portanto, a defesa da legalidade democrática ou dos direitos dos cidadãos, tarefas incluídas equivocadamente na definição apresentada pelo art. 1.º-1 da LSI.

A defesa dos direitos dos cidadãos, enquanto segmento independente, sugere uma redundância *prima facie*, já que os mesmos direitos encontrar-se-iam protegidos pela defesa da legalidade democrática referida *in primis* no art. 272.º-1 da CRP (M. Brito,

⁷¹ Que só ocorreu com a revisão constitucional de 1982 (Castro, 2003).

⁷² Aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁷³ Declara a segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

⁷⁴ Inclui-se aqui a segurança de pessoas e bens e as atividades administrativas relacionadas com estrangeiros, fronteiras, armas, munições, explosivos, entre outras (Castro, 2003).

⁷⁵ Inclui-se aqui a “criminalidade violenta, altamente organizada, como sabotagem, espionagem ou terrorismo, ou a luta contra a droga” (Castro, 2003, p. 300).

2017). Não obstante, pretendeu o legislador constituinte reforçar esse imperativo, rememorando que a proteção dos direitos e interesses individuais é uma das obrigações do Estado, não se esgotando estas na proteção de bens coletivos (Canotilho & Moreira, 2014; Machete, 2020).

4. As medidas de polícia

Para afastar as condutas humanas geradoras de perigos para bens jurídicos e, desse modo, impedir, neutralizar ou mitigar a sua lesão efetiva, as polícias recorrem às *medidas de polícia*⁷⁶ (Machete, 2020; Valente, 2013). Estas constituem instrumentos de ação público-administrativos com previsão constitucional expressa no art. 272.º-2 da CRP, o que exprime a sua autonomia face a outras medidas públicas, como as medidas judiciais/judiciárias, entre as quais as medidas de segurança (Valente, 2013).

Dada a natureza das medidas de polícia, enquanto ações destinadas a interferir preventivamente no desenvolvimento de ações particulares que potenciam ou geram lesões ilícitas, tem-se como consequência possível da sua utilização a limitação de DLGs dos particulares, admitindo-se, inclusive, que essa ingerência ocorra independente da consumação do ato ilícito (AcTC n.º 430/91; J. Andrade, 2019; Caetano, 1973/1990).

Sobre as medidas de polícia, o art. 272.º-2 da CRP prevê que “são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário”. Daqui decorre a subordinação das medidas de polícia aos princípios da precedência da lei, da tipicidade legal e da proibição do excesso, para além da subordinação aos princípios gerais da AP previstos no art. 266.º da CRP (Canotilho & Moreira, 2014; Machete, 2020).

4.1. O princípio da tipicidade legal das medidas de polícia

Entre a doutrina e jurisprudência portuguesa é unânime a vinculação da polícia ao *princípio da precedência da lei*, de acordo com o qual toda a atuação policial deve encontrar o seu fundamento na lei (AcTC n.º 479/94; AcTC n.º 509/19; Castro, 2003). No entanto, o *princípio da tipicidade legal das medidas de polícia* divide a doutrina, discutindo-se o grau de densificação legal pretendido pela Constituição e a taxatividade legal das medidas de polícia (Castro, 2003).

⁷⁶ A corrente doutrinária maioritária, onde se inserem Canotilho e Moreira (2014), S. Correia (1994) e Lomba (2003), identificam todos os atos de polícia com medidas de polícia, afastando a hipótese de autonomização das medidas de polícia num quadro geral de atuações policiais. Esta última hipótese é defendida por Raposo (2006b, p. 696) e Machete (2020), para quem as medidas de polícia constituem “uma espécie do género *actos de polícia*”. A opção por uma ou outra corrente releva para efeitos de aplicabilidade do princípio da tipicidade das medidas de polícia contido no art. 272.º-2 da CRP, pois se o ato policial não for considerado uma medida de polícia ficará liberto dessa imposição constitucional.

Com efeito, um setor doutrinal defende a exigência constitucional de uma previsão taxativa das medidas de polícia, bem como a enunciação exaustiva do seu conteúdo⁷⁷. *Hoc sensu*, deve a lei definir os fins, o conteúdo e os limites de cada uma das medidas de polícia (Albuquerque, 2015; Lomba, 2003). Esta posição conta com a adesão de Albuquerque (2015), Canotilho e Moreira (2014), J. Andrade (2019), Lomba (2003) ou Machete (*apud* Albuquerque, 2015), bem como dos AcTC n.º 489/89 e n.º 430/91. Não obstante, perante casos de “urgência ou necessidade pública”⁷⁸, Lomba (2003, p. 203) admite uma atuação policial atípica. Ora, é essa urgência ou necessidade pública que justificam e caracterizam a existência da modalidade de polícia de segurança, bem como a desformalização e desprocedimentalização das medidas de polícia (S. Correia, 1994; Gomes, 1999; Lomba, 2003). Para M. Brito (2017), esta corrente erra ao reduzir as medidas de polícias a sanções administrativas preventivas, *i.e.*, a um mero efeito jurídico da verificação dos pressupostos de uma dada norma jurídica (M. Brito, 2017).

A segunda corrente entende que a exigência constitucional de tipicidade legal das medidas de polícia resume-se apenas à previsão legal da competência⁷⁹ para a sua aplicação, rejeitando a sua taxatividade legal (Castro, 2003). Argumentam os seus aderentes que um entendimento como aquele que é manifestado na corrente alternativa, que demanda a previsibilidade legal taxativa de todas as medidas de polícia, não se coaduna com a realidade prática, nomeadamente com o número tendencialmente ilimitado de perigos suscetíveis de atentar contra bens jurídicos, nem com a natural impossibilidade fáctica de previsão de todas as medidas de polícias necessárias para colocar-lhes termo (G. Silva, 1993; J. Brito, 1991; M. Brito, 2017; S. Correia, 1994; Machete, 2020; Soares, 2017). Este argumento é reforçado com a extensa literatura contemporânea que denuncia a complexificação exponencial das ameaças que, hoje em dia, se opõe aos Estados⁸⁰ (Boff, 2002; Braz, 2020; Douzet, 2014; Elias, 2011; Fernandes,

⁷⁷ Recorde-se que para os autores que entendem os atos de polícia como sinónimo de medidas de polícia, de acordo com esta primeira corrente, tanto os regulamentos gerais de polícia, como as autorizações, as proibições, as ordens, as medidas de coerção, as operações de vigilância ou o simples patrulhamento, devem encontrar na lei a sua previsão taxativa e a densificação do seu conteúdo (Canotilho & Moreira, 2014).

⁷⁸ O “ato urgente” pode ser entendido como o caminho célere e abreviado do qual a AP lança mão “para conseguir realizar, de forma útil, o seu objectivo de interesse público”, quando tal não possa ser alcançado “através dos procedimentos normais previstos” (Arévalo *apud* Gomes, 1999, p. 182).

⁷⁹ Os *fins/atribuições* constituem as “tarefas materiais ou finalidades a realizar” que fundamentam a razão de existir do Estado (Amaral, 2018; Canotilho & Moreira, 2014, p. 42). Por sua vez, as *competências* constituem o complexo de poderes-funcionais necessários para concretizar os fins do Estado (Amaral, 2018; Canotilho & Moreira, 2014). Logo, as medidas de polícia seriam competências para concretizar os fins policiais previstos no art. 272.º-1 da CRP.

⁸⁰ Por exemplo, a poluição ambiental, a circulação de pessoas entre Estados e regiões, a difusão de doenças infecciosas, o terrorismo, o crime organizado internacional ou o *ciberespaço*. Estas ameaças têm como características a incerteza, a

2014; Kajibanga, 2016; Lara, 2009; Miranda, 2022; Sousa, 2016). É, portanto, a natureza multifacetada e versátil dos perigos que cabe à polícia combater o fundamento da discricionariedade de que devem beneficiar as medidas de polícia (G. Silva, 1993). Esta é a posição de Almeida (1991), Castro (2003), S. Correia (1994), J. Brito (1991), José (*apud* Castro, 2003), M. Brito (2017), Mateus (1989), Serra (1991a, 1991b) ou Sousa (2016). Criticamente, Albuquerque (2015) afirma ser esta doutrina atentatória ao princípio da legalidade (art. 272.º-2) e ao princípio de reserva da AR (art. 165.º-1/b).

Atravemo-nos ainda a indicar uma corrente alternativa, mista em relação àquelas duas, baseada nos seguintes pressupostos: 1) para a generalidade dos atos de polícia bastar-se-ia a cláusula geral de polícia extraída no art. 272.º-1 da CRP; 2) tratando-se de um ato de polícia condicionador de DLGs, exigir-se-ia, adicionalmente, uma norma legal de competência; 3) quanto maior o potencial invasivo nos DLGs, maior a necessidade da sua densificação legal; e 4) perante a ausência dessa densificação legal poderá a polícia atuar com base na cláusula geral de polícia, até ao seu suprimento pelo legislador ordinário (J. Andrade, 2019⁸¹; Machete, 2020; M. Brito, 2017; Sousa, 2016). Inclino-nos a aderir a este entendimento pois é aquele que melhor compatibiliza as exigências da vida prática com o princípio da tipicidade legal das medidas de polícia. Para M. Brito (2017), as posições que se afastem daquela primeira doutrina, fundamentalista na interpretação do princípio da tipicidade vertido no art. 272.º-2 da CRP, não devem considerar-se displicentes no controlo das medidas de polícia, porquanto estas sempre se encontram subordinadas ao princípio da proibição do excesso e dos princípios gerais que regem a AP⁸².

4.2. O princípio da proibição do excesso

Independentemente da forma como se compreenda o princípio da tipicidade legal, a vinculação das medidas de polícia ao princípio da proibição do excesso é consensual (Machete, 2020). Nestes termos, recordando que o princípio da proibição do excesso decompõe-se em três subprincípios, temos que a aplicação de uma medida de polícia deve ser: 1) adequada para a eliminação de um perigo que coloca em causa um bem juridicamente protegido, numa relação de “causa-efeito”; 2) necessária para eliminar esse perigo, enquanto medida menos onerosa entre aquelas potencialmente adequadas; e 3)

imprevisibilidade, a transnacionalidade, a multicausalidade, a globalidade e a mutabilidade (Fernandes, 2014; Douzet, 2014).

⁸¹ Este autor é sensível à hipótese de a realidade prática poder diminuir as exigências do princípio da tipicidade legal.

⁸² Como resulta dos arts. 18.º, 266.º-2 ou 272.º-2 e 3 da CRP.

proporcional em sentido estrito, impondo às medidas de polícia uma relação de “custo-benefício” entre os direitos a limitar e os interesses a salvaguardar (F. Correia, 1994; Amaral, 2020; J. Andrade, 2019; Canotilho & Moreira, 2014; Caupers & Eiró, 2016).

4.3. Modalidades de medidas de polícia

As medidas de polícia podem gizar-se de três formas (Valente, 2013). Em primeiro lugar, quando a polícia atua no domínio da segurança interna, temos as *medidas de polícia puras ou originárias* (Valente, 2013, pp. 302-303). Aqui inserem-se as medidas previstas no art. 28.º da LSI (identificação de pessoas suspeitas, interdição temporária de acesso a locais e ordem de evacuação ou abandono de locais ou meios de transporte) e aquelas previstas no art. 29.º da LSI (a realização de buscas e revistas, a apreensão temporária de objetos proibidos, a realização de ações de fiscalização, entre outras). Em segundo lugar, as *medidas de polícia administrativa especial*, que Valente (2013, p. 305) divide em *medidas preventivas administrativas* e *medidas administrativas cautelares de polícia*. Aquelas constituem ações policiais ordinárias num dado setor da vida em comunidade, como a publicitação de uma ação de fiscalização rodoviária, o licenciamento de segurança privada ou de armas e explosivos; estas compreendem as medidas policiais destinadas a auxiliarem um processo contraordenacional, descobrindo e recolhendo provas para responsabilização do autor do ilícito contraordenacional. Por fim, quando a polícia atua no âmbito da polícia judiciária surgem as *medidas cautelares e de polícia* (Valente, 2013, p. 306). Estas encontram-se previstas na lei processual penal e admitem a atuação policial por iniciativa própria, sem intervenção da autoridade judiciária, quando se verifique urgência ou perigo na demora da atuação das autoridades judiciárias. Não obstante, tratam-se de medidas pré-processuais e não processuais, conservando-se a sua natureza exclusivamente policial (G. Silva *apud* Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República [CCPGR] n.º 161/2004; Valente, 2013). Com posição distinta, Albuquerque afirma que apesar destas medidas serem desenvolvidas numa fase pré-processual, assumem uma natureza processual pois consubstanciam um instituto instrumental do processo a instaurar ou já instaurado (2018). Para Valente (2013), encontramos aqui a fronteira entre o fim preventivo da polícia e o fim jurisdicional da repressão. Já Sousa (2016) declara que as medidas cautelares e de polícia configuram a função repressiva da polícia.

4.3.1. Medidas de polícia *stricto sensu* e medidas cautelares e de polícia

Por interesse temático ocupemo-nos das medidas de polícia *stricto sensu*⁸³ e das medidas cautelares e de polícia. Com efeito, enquanto aquelas têm como ímpeto a prevenção de um perigo e orientam-se para o futuro, objetivando impedir, neutralizar ou mitigar um dano ilícito, estas têm como ímpeto a perseguição penal e orientam-se para o passado, procurando auxiliar as autoridades judiciais, após a consumação de um facto penalmente relevante, na descoberta da verdade material⁸⁴, identificando e recolhendo provas que permitam responsabilizar o seu autor (Sousa, 2016).

Por fim, sublinhe-se ainda que, atendendo às finalidades de prevenção de perigos e de perseguição penal, por se reconhecer uma maior “urgência e dignidade” na prevenção de perigos, “é natural e compreensível que os pressupostos e condições das acções de intromissão e devassa preordenadas à prevenção de perigos sejam menos exigentes, relativamente às acções correspondentes do lado do processo penal” (M. Andrade, 2009, p. 132).

4.3.2. Medidas de dupla função

Dada a intercomunicabilidade entre a polícia administrativa e a polícia judiciária, algumas medidas de polícia têm o potencial para assumir, simultaneamente, alternativamente, ou sequencialmente, uma dupla função na prossecução do fim da prevenção de perigos e/ou da repressão penal (Sousa, 2016).

O esclarecimento sobre o regime jurídico das medidas de dupla função é relevante porque, consoante o entendimento que se tiver, poderão estar em causas normas de direito administrativo/policial ou de direito penal/processual penal (Sousa, 2016). Em primeiro lugar, impõe-se o esclarecimento de qual o fim prosseguido pela medida de polícia (preventivo ou repressivo⁸⁵) (Sousa, 2016). Em segundo, impõe-se a concretização do princípio da determinação do ato administrativo⁸⁶, que manda esclarecer o destinatário quanto ao fim da medida de polícia, sob pena de nulidade (Sousa, 2016). Este princípio releva especialmente para efeitos processuais-penais, já que o estatuto de suspeito aí

⁸³ Ou seja, aplicadas no espaço de atuação da polícia administrativa *stricto sensu*.

⁸⁴ Diz-nos Dias que em “em processo penal está em causa, não a ‘verdade formal’, mas a ‘verdade material’, que há-se ser tomada em duplo sentido: no sentido de uma verdade subtraída à influência que, através do seu comportamento processual, a acusação e a defesa queiram exercer sobre ela; mas também no sentido de uma verdade que, não sendo ‘absoluta’ ou ‘ontológica’, há-se ser antes de tudo uma verdade judicial, prática e, sobretudo, não uma verdade obtida a todo o preço mas processualmente válida” (*apud* Carvalho, 2020, p. 26).

⁸⁵ Discute-se na doutrina estrangeira que critérios devem ser usados para determinar esse fim, citando-se aqui, entre outras possibilidades, o critério da percepção objetiva do homem-médio, num juízo *ex ante*, colocado na posição do agente policial ou do particular destinatário da medida (Sousa, 2016).

⁸⁶ Este princípio pode ser considerado um corolário do princípio da boa-fé de que nos fala Amaral (2018).

consagrando confere um conjunto de direitos e garantias mais robusto (Soares, 2017). Em terceiro lugar, deve proceder-se à seleção do regime jurídico aplicável: administrativo-policial ou processual penal. Neste domínio, a maioria dos autores e jurisprudência estrangeira aderem à designada “teoria do elemento determinante”⁸⁷, segundo a qual o regime jurídico aplicável deverá ser aquele com maior peso em função do fim da medida de polícia prosseguido (Sousa, 2016, pp. 361-362).

O controlo de identidades humanas constitui um exemplo⁸⁸ de uma medida de dupla função: por um lado, ao ser realizada a identificação de pessoa suspeita potencia-se a prevenção de perigos, interrompendo uma ação policialmente relevante ou dissuadindo a sua prática no futuro; por outro, pode também fazer prova pessoal num processo penal, facilitando a repressão penal (Soares, 2017; Sousa, 2016; Valente, 2019). Num prisma diferente, G. Silva defende que a identificação policial de pessoas constitui uma medida de polícia que prossegue, simultaneamente, funções de prevenção e de repressão (*apud* Parecer do CCPGR n.º 161/2004).

5. O perigo

5.1. A noção de perigo policial

Como já deve ser evidente, o perigo é um elemento essencial para a atividade de polícia administrativa *stricto sensu* pois é a sua prevenção que legitima a polícia a agir e, eventualmente, a limitar DLGs (Castro, 2003; M. Brito, 2017). Em sentido lato, podemos afirmar que um perigo compreende a probabilidade de um dano se verificar no futuro, “o estado anterior ao provável dano” (Castro, 2003, p. 67; Ferreira, 1961; Sousa, 2016).

Desse modo, o juízo policial sobre a existência de um perigo deve ancorar-se nos seguintes elementos: 1) circunstâncias objetivas de perigo (indícios ou outras circunstâncias concretas); 2) juízo de prognose, antecipando uma relação de causa-efeito entre as circunstâncias objetivas de perigo e o potencial dano; 3) grau de probabilidade policialmente relevante⁸⁹; 4) grau de segurança no juízo de probabilidade, influenciado especialmente pela proximidade temporal de ocorrência do dano⁹⁰, pelas regras gerais da experiência, da ciência e/ou da técnica, entre outras; 5) na relevância do bem jurídico

⁸⁷ Também designada por “teoria do ponto fulcral” (Sousa, 2016, p. 360).

⁸⁸ Outros exemplos: rusgas, buscas, revistas, detenções, etc. (Sousa, 2016).

⁸⁹ Apenas como referencial concetual, o grau de probabilidade deve ser aferido em função da comparação entre as ocorrências semelhantes às quais se sucedeu um dano efetivo e aquelas onde esse dano não se sucedeu (Sousa, 2016).

⁹⁰ A proximidade temporal de ocorrência do dano não é condição taxativa de legitimidade do juízo de perigo policial, admitindo a doutrina uma *probabilidade suficiente* onde se dispensa essa relação iminente (Sousa, 2016).

ameaçado; e 6) na intensidade quantitativa e qualitativa dos danos representados^{91,92} (Castro, 2003; Sousa, 2016). Enquanto prognóstico, o dano efetivo não é *conditio sine qua non* da legitimação do juízo policial de perigo⁹³ (Castro, 2003; M. Brito, 2017; Sousa, 2016). Deste modo, a sindicância quanto ao juízo policial de perigo deve assentar num juízo de prognose póstuma, *ex ante*, recuando ao momento de formação do juízo policial e representando os elementos constitutivos do perigo, de acordo com a prudência e diligência expetável de um profissional de polícia, na medida em que, qualquer outro, se colocado perante as mesmas circunstâncias, poderia ter ajuizado da mesma forma (Dias, 2011; Garcia, 2011; Castro, 2013; M. Brito, 2017).

5.2. Formas de perigo

O perigo com relevância policial conhece algumas formas distintas. A *aparência de perigo*⁹⁴ compreende um juízo diligente e prudente do decisor policial quanto a um evento que *prima facie* se revelava perigoso mas que, na realidade, não o era⁹⁵ (M. Brito, 2017; Sousa, 2016). A *suspeita de perigo* ocorre perante o conhecimento de indícios materiais ou de circunstâncias concretas potencialmente relevantes para a produção de um dano, todavia envoltos em incerteza, dificultando a determinação da sua probabilidade⁹⁶ (M. Brito, 2017; Sousa, 2016). Para enfrentar esta forma de perigo devem os polícias, em primeiro lugar, adotar medidas provisórias de interrupção na fonte de perigo, seguindo-se o desenvolvimento de medidas de investigação do perigo para confirmar ou afastar a sua existência e, eventualmente, implementar medidas definitivas (Sousa, 2016). Por fim, o *perigo putativo*⁹⁷ é aquele que resulta de uma apreciação desprendida de qualquer sustentação fáctica razoável e estranha à diligência e prudência expetável de um polícia, atuando este com violação dos seus deveres funcionais (M. Brito, 2017; Sousa, 2016). Por essa razão o perigo putativo não tem relevância policial (M. Brito, 2017).

⁹¹ Quanto maior a lesão potencial ou mais sensíveis forem os bens jurídicos ameaçados, menores serão as exigências desse juízo de probabilidade, e vice-versa (M. Brito, 2017).

⁹² Em suma, o juízo policial de perigo compreende dois momentos: um objetivo, baseado em indícios materiais e em circunstâncias concretas, ao qual se segue um momento subjetivo, baseado na prognose (Sousa, 2016).

⁹³ Recorde-se o caso do “tsunami-miragem”, a 22 de agosto de 1999, no Algarve: impressionados por uma ilusão de ótica que criava no horizonte a miragem de uma onda gigante, as autoridades locais, com poderes de polícia, decidiram evacuar as praias (Castro, 2003, p. 69; Região Sul, 2019).

⁹⁴ Que não deve ser confundido com o perigo aparente, também designado por perigo putativo.

⁹⁵ Por exemplo, o assaltante que recorre a uma arma falsa, ou o pedido de socorro que provém de um filme de terror ou de um ensaio de uma peça de teatro, levando os vizinhos a solicitarem a presença policial que, por sua vez, atua em conformidade (Sousa, 2016).

⁹⁶ Por exemplo, a ameaça anónima de uma bomba numa escola ou a toxicidade de uma medicação (M. Brito, 2017; Sousa, 2016).

⁹⁷ Também designado por perigo imaginário ou perigo aparente (M. Brito, 2017; Sousa, 2016).

CAPÍTULO IV – AS IDENTIFICAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO

1. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87, de 9 de janeiro

Após receber para promulgação o Decreto n.º 754/86 que aprovava o atual CPP, o Presidente da República suscitou a fiscalização preventiva da constitucionalidade do seu art. 250.º-3, por receio de violação da reserva constitucional das privações da liberdade, prevista no art. 27.º-2 e 3 da CRP⁹⁸. Dispunha o art. 250.º-3 do CPP que “havendo motivo para suspeita, os órgãos de polícia criminal podem conduzir as pessoas que forem incapazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo ao posto policial mais próximo e compelidas a permanecer ali pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a seis horas”.

Sobre o assunto, entendeu o TC que, apesar da letra do art. 27.º-2 e 3 da CRP não autorizar expressamente para efeitos identificativos a “permanência compulsória até seis horas no posto policial”, deverá esta hipótese ser admitida enquanto ato instrumental necessário e adequado para assegurar o sucesso das demais hipóteses privativas da liberdade admitidas, sem prejuízo de redução a auto do procedimento identificativo (AcTC n.º 7/87). Nestes termos, o TC pronunciou-se pela conformidade constitucional do art. 250.º-3 do CPP, admitindo a sua inclusão no regime excecional previsto no art. 27.º da CRP (AcTC n.º 479/94).

2. O Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 479/94, de 24 de agosto

Perante a promulgação como lei do Decreto n.º 161/VI da AR, decidiu o Presidente da República suscitar ao TC a fiscalização preventiva da constitucionalidade do seu art. 1.º-1⁹⁹, que previa a obrigatoriedade de identificação de quaisquer pessoas por razões de segurança interna, conjugado com o art. 3.º-1¹⁰⁰, que previa, para os casos de impossibilidade ou recusa de identificação, um mecanismo de permanência compulsória em posto policial até seis horas (AcTC n.º 479/94). Temia o Presidente da República, à

⁹⁸ Recorde-se que à data a CRP não previa no art. 27.º-3 a atual alínea g), aditada apenas em 1997 e que vem admitir como exceção ao princípio da privação da liberdade a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”.

⁹⁹ Art. 1.º-1 (Obrigações de identificação) do Decreto n.º 161/VI da AR: “Os agentes das forças ou serviços de segurança (...) podem exigir a identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, quando existam razões de segurança interna que o justifiquem e que são previamente comunicadas ao identificando” (AcTC n.º 479/94, p. 4910).

¹⁰⁰ Art. 3.º-1 (procedimento de identificação) do Decreto n.º 161/VI da AR: “Os agentes das forças de segurança podem proceder à identificação dos cidadãos que não tenham sido devidamente identificados nos termos do artigo anterior ou tenham recusado identificar-se, conduzindo-os ao posto policial mais próximo, onde permanecerão apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, que não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas” (AcTC n.º 479/94, p. 4910).

semelhança do caso anterior, a violação da reserva constitucional das privações de liberdade presente no art. 27.º-2 e 3 da CRP^{101,102}.

Na sua decisão o TC admitiu que o juízo de constitucionalidade poderia alternar consoante as variáveis ponderadas¹⁰³ (AcTC n.º 479/94). Todavia, invocando o princípio do pedido¹⁰⁴ e preordenando-se ao sentido balizado pelo Presidente da República¹⁰⁵, o TC optou por refletir apenas sobre aquela que considerou ser a hipótese abstratamente mais gravosa, composta pelos seguintes pressupostos cumulativos: 1) indivíduo insuspeito da prática de qualquer crime; 2) encontrado em local não frequentado habitualmente por delinquentes; 3) ser sujeito a identificação policial; 4) com recurso à privação da liberdade até um período de seis horas; e 4) por razões de segurança interna (AcTC n.º 479/94). Nestes termos decidiu o TC declarar a inconstitucionalidade do art. 3º-1, conjugado com o art. 1.º-1, por considerar que o procedimento daí resultante, na sua hipótese mais gravosa, formava uma privação total da liberdade estranha ao elenco taxativo de exceções credenciado pelo art. 27.º-2 e 3 da CRP (AcTC n.º 479/94).

3. A Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro

Após a declaração de inconstitucionalidade do AcTC n.º 479/94, o art. 3.º-1 do Decreto n.º 161/VI da AR, sobre o qual recaiu o juízo de inconstitucionalidade, viria a ser expurgado do diploma, dando origem à Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro¹⁰⁶ (L5/95), com a epígrafe “estabelece a obrigatoriedade do porte de documento de identificação” (Parecer do CCPGR n.º 1/2008, pp. 1525-1526).

O art. 1.º-1 da L5/95 vem [agora] estabelecer um dever de identificação perante as Forças e Serviços de Segurança (FSS) “de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, sempre que sobre a

¹⁰¹ Recorde-se, novamente, que à data a CRP não previa no art. 27.º-3 a atual alínea g), aditada apenas em 1997 e que vem admitir como exceção ao princípio da privação da liberdade a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”.

¹⁰² O Presidente da República alegou ainda a possibilidade destes articulados violarem os princípios da tipicidade legal e da proibição do excesso consagrados no art. 272.º-2 da CRP (AcTC n.º 479/94). Todavia, tal não foi apreciado pelo TC por ter sido considerado supérfluo *ex vi* da reflexão realizada a propósito da reserva constitucional das privações da liberdade (AcTC n.º 479/94).

¹⁰³ Por exemplo, se o pedido de identificação ocorresse em período diurno ou noturno, se a identificação coativa se resumisse a uma mera condução ao posto policial, se podia assumir uma retenção mais ou menos longa, etc.. (AcTC n.º 479/94).

¹⁰⁴ O princípio do pedido é um princípio processual-constitucional que, por um lado, faz depender a fiscalização da constitucionalidade realizada pelo TC de um pedido requerido por uma entidade com legitimidade para tal e, por outro, delimita o objeto processual sobre o qual realizar-se-á o juízo de (in)constitucionalidade do TC, impedindo-o de apreciar questões que extravasem esse domínio (AcTC n.º 479/94; Gouveia, 2021).

¹⁰⁵ Foi o Presidente da República quem balizou o sujeito passivo do preceito a “cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes” (AcTC n.º 479/94).

¹⁰⁶ Este diploma viria a ser alterado pela Lei n.º 49/1998, de 11 de agosto.

mesma pessoa existam fundadas suspeitas de prática de crimes contra a vida e a integridade das pessoas, a paz e a Humanidade, a ordem democrática, os valores e interesses da vida em sociedade e o Estado ou tenha penetrado e permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual penda processo de extradição ou de expulsão”. Percebe-se, portanto, que em consequência da declaração de inconstitucionalidade do AcTC n.º 479/94, o âmbito de aplicação pretendido no Decreto n.º 161/VI da AR fora reduzido, no art. 1.º-1 da L5/95, a um âmbito demasiado curto, recaindo a identificação apenas sobre os suspeitos de alguns crimes, de situação irregular em território nacional ou de pendência de um processo de extradição/expulsão. Dessa redução resultou também a conversão da identificação da L5/95, de medida de polícia *stricto sensu*, na sua versão isagógica, para uma medida cautelar e de polícia, com um escopo muito mais restrito que aquele previsto no art. 250.º do CPP (Parecer do CCPGR n.º 161/2004).

O art. 2.º-1 da L5/95 estabeleceu a obrigatoriedade de maiores de 16 anos portarem um documento de identificação, enquanto os restantes números desse articulado apontam quais os documentos admitidos para esse efeito. Todavia, a essa obrigação não foi associada qualquer sanção, o que acaba por reduzir esta disposição a um mero dever de identificação (Parecer do CCPGR n.º 7/2002 e n.º 1/2008).

Quando o identificando não transportar qualquer documento de identificação consigo, indica o art. 4.º as formas possíveis para colmatar essa deficiência, nomeadamente: al. a) através de um terceiro que ateste a sua identidade; al. b) de contacto com terceiro que transporte ao local da identificação os seus documentos de identificação; ou al. c) a deslocação, acompanhado pelos agentes das FSS, ao local onde se encontrem os seus documentos de identificação. Este mecanismo, com um potencial invasivo muito baixo para os identificandos, compõe uma originalidade meritória da L5/95 que seria incorporado no art. 250.º do CPP (Parecer do CCPGR n.º 1/2008).

Na eventualidade da identificação permanecer impossível nos termos anteriores, ou se o identificando recusar a identificação, o art. 3.º-1 vem permitir a sua condução a posto policial, por período que não pode exceder as duas horas¹⁰⁷. Com a condução compulsória deverá ser redigido um auto, obrigatório perante a recusa de identificação e facultativo nos demais casos, podendo aqui o identificando dispensar a sua realização, conforme o

¹⁰⁷ Repare-se que no Decreto n.º 161/VI, que antecedeu a L5/95, previa-se que este procedimento não podia exceder as seis horas.

art. 3.º-2. Quando o auto seja lavrado, deverá ser entregue uma cópia do mesmo ao identificando e ao Ministério Público (MP), conforme o art. 3.º-4.

Revela ainda o art. 5.º da L5/95¹⁰⁸ que este diploma tinha como desígnio uma aplicação exógena ao processo penal, onde sempre prevaleceria a aplicação do art. 250.º do CPP (Parecer do CCPGR n.º 7/2002).

4. A Revisão Constitucional de 1997

Em 1997, com a IV revisão constitucional, é aditado ao art. 27.º-3 da CRP a sua atual al. g), acrescentando-se como exceção ao princípio da proibição das medidas privativas da liberdade a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”. Segundo a Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (CERC), pretendeu-se: 1) providenciar cobertura constitucional à identificação com condução compulsória a posto policial, algo que já era admitido na lei ordinária, nomeadamente no então art. 250.º-3 do CPP¹⁰⁹; 2) esclarecer que apenas os indivíduos suspeitos poderiam ser privados da sua liberdade para efeitos de identificação, e não quaisquer indivíduos¹¹⁰; e 3) limitar temporalmente esse ato de identificação (11 de setembro de 1996). Todavia, o alcance da expressão “suspeitos” ficou em aberto (Canotilho & Moreira, 2014).

Analisando as atas da CERC (11 de setembro de 1996 e 18 de abril de 1997), constatamos que a discussão parlamentar sobre o sentido de “suspeito” vagueou entre quatro hipóteses jurídicas: criminal, processual-penal, securitário e “omniabrangente”. O sentido jurídico-criminal de “suspeito” foi defendido, inicialmente, pelo Deputado Magalhães, do Partido Socialista (PS) responsável pela proposta (CERC, de 11 de setembro de 1996). Com efeito, seria o art. 1.º/e do CPP, que fornece a noção de “suspeito” para efeitos de processo penal, o normativo que definiria o alcance do art. 27.º-3/g da CRP. O sentido jurídico-securitário¹¹¹, designação nossa para nos referirmos a um

¹⁰⁸ Art. 5.º da L5/95 (normas processuais penais): “o disposto no presente diploma não prejudica a aplicação das providências previstas no âmbito do processo penal”.

¹⁰⁹ Relembre-se que o art. 250.º-3 do CPP já fora objeto de reflexão no AcTC n.º 7/87, com parecer positivo quanto à sua constitucionalidade, mesmo antes de a CRP autorizar expressamente essa privação da liberdade.

¹¹⁰ Relembre-se que este assunto fora discutido no AcTC n.º 479/94, com declaração de inconstitucionalidade quanto à identificação com condução coativa de pessoas insuspeitas de quaisquer crimes em locais não frequentados habitualmente por delinquentes por razões de segurança interna.

¹¹¹ Este entendimento terá tido inspiração no direito francês, conforme insinuou o deputado Magalhães (PS) (CERC, 11 de setembro de 1996, p. 2240). Nos termos do art. 78.º-2 do CPP francês, admite-se o controlo da “identidade de qualquer pessoa, independentemente do seu comportamento (...) para prevenir a violação da ordem pública, em particular da segurança de pessoas e bens” [tradução nossa]. Já o art. 78.º-3 do CPP francês admite, para efeitos de identificação, e num período que não pode exceder as quatro horas (ou oito horas em Maiote), a detenção do identificando no local ou a sua condução compulsória até um posto policial. O Conselho Constitucional francês decidiu pela constitucionalidade deste procedimento policial, desde que as autoridades responsáveis pela sua execução

conceito mais lato de “suspeito” e, assim, distanciá-lo do sentido exclusivamente jurídico-criminal, fora indicado pelo deputado Guedes, do Partido Social Democrático (PSD). Sugeriu este deputado que a intenção da proposta em discussão se aproximava muito daquela pretendida com a fórmula do art. 3.º-1 do Decreto n.º 161/VI, considerado inconstitucional no AcTC n.º 479/94, cuja promoção legislativa coube ao seu grupo parlamentar e em relação ao qual mantinham a convicção na sua necessidade por razões de segurança interna (CERC, 11 de setembro de 1996). O sentido “omniabrangente” fora a designação utilizada pelo deputado Magalhães para caraterizar o receio manifestado pela deputada Santos, do Partido Comunista Português (PCP), que entendia o sentido de “suspeito”, do [futuro] art. 27.º-3/g, como uma autorização geral de identificação policial, independentemente de quaisquer pressupostos (CERC, 18 de abril de 1997). Apesar de inicialmente se ter referido a um sentido criminal, no dia da votação o deputado Magalhães referiu-se a um “sentido jurídico-constitucional português”, de acordo com “os conceitos básicos do nosso Direito e do nosso Código de Processo Penal” (CERC, 18 de abril de 1997, p. 2241), o que parece remeter para a existência de um conceito mais amplo de suspeito que não apenas aquele previsto no art. 1.º/e do CPP. Votaram a favor o PS, o PSD e o CDS-PP. Já o PCP votou contra. A proposta seria aprovada por maioria qualificada (CERC, de 18 de abril de 1997).

5. O art. 250.º do Código de Processo Penal (CPP)

O controlo de identidade previsto no art. 250.º do CPP tem como “finalidade assegurar a prova pessoal e a apresentação do suspeito em acto processual” (Soares, 2017, p. 181; Valente, 2019).

5.1. Versão originária (1987)

Na versão originária do art. 250.º-1 do CPP era admitido aos órgãos de polícia criminal¹¹² (OPCs) a “identificação de pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes”. Tratava-se, portanto, de uma medida de polícia essencialmente preventiva (Albuquerque, 2018). Já o art. 250.º-3 do CPP admitia a condução compulsória de suspeitos a posto policial, por impossibilidade ou recusa de

justificassem a decisão de identificação com a indicação das razões que consideraram constituir um risco para a ordem pública; de outra forma seria inconstitucional (F. Correia, 1994). O procedimento resultante do art. 3º-1 do Decreto n.º 161/VI, considerado inconstitucional pelo AcTC n.º 479/94, aproximava-se da solução francesa (F. Correia, 1994)

¹¹² Diz o art. 1.º/c do CPP que são OPCs “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”. Os OPCs correspondem, portanto, à formulação do legislador ordinário para designar os profissionais de polícia judiciária em sentido material (Valente, 2013).

identificação no local, pelo tempo estritamente necessário que não poderia exceder as seis horas.

Para Pinheiro e Oliveira (1994), a noção de suspeito/suspeição utilizado nessa primeira versão do art. 250.º do CPP distingue-se daquela existente no art. 1.º do CPP, pois o juízo probabilístico de imputação criminal deverá ser menos intenso. O que equivale a dizer que, para estes autores, já naquela altura a CPP adotava um sentido polissémico de suspeito.

5.2. Versão atual, introduzida pela Lei n.º 59/98, de 25 de agosto

A versão atual do art. 250.º do CPP competiu à Lei n.º 59/98, de 25 de agosto (L59/98).

Nos termos da nova redação do seu n.º 1¹¹³, o *iter* da identificação processual-penal inicia-se com o reconhecimento dos requisitos objetivos e subjetivos que admitem a identificação. Os requisitos objetivos são aqueles que reportam ao local onde o identificando se encontra: 1) lugar público; 2) aberto ao público; ou 3) sujeito a vigilância policial¹¹⁴. Os requisitos subjetivos relacionam-se com um juízo de suspeição sobre o identificando quanto: 1) à prática de um crime; 2) a ser visado por um processo de extradição ou de expulsão; 3) à irregularidade em território nacional; ou 4) a ser alvo de um mandado de detenção¹¹⁵. O sentido jurídico-criminal não surpreenderá, já que é a *notitia criminis* que dá o mote ao processo penal propriamente dito (AcTC n.º 325/86). Todavia, os restantes sentidos de suspeição relacionam-se com “modalidades específicas do ‘processo penal’”, cujos atos pré-processuais são da responsabilidade da polícia judiciária (AcTC n.º 325/86). Segundo Albuquerque (2018), a nova fórmula do art. 250.º-1 é menos permissiva do que a sua redação original, razão pela qual considera que a identificação processual-penal perdeu a sua função estritamente preventiva, encontrando-se agora instrumentalizada ao processo penal, ainda que ocorra num momento pré-processual.

Num segundo momento temos a prova da qualidade dos OPCs (art. 250.º-2, 1.º segmento). Encontrando-se o OPC uniformizado, dispõe o art. 18.º do Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da PSP¹¹⁶ que a sua qualidade policial

¹¹³ Art. 250.º-1 do CPP: “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 permanecido irregularmente no território nacional ou de haver contra si mandado de detenção”.

¹¹⁴ Na redação original tínhamos como circunstâncias objetivas os “lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes”.

¹¹⁵ Daí que se defenda que o CPP adota um sentido polissémico de suspeito.

¹¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

encontra-se tacitamente verificada (n.º 1), caso contrário podem fazê-lo mediante a apresentação da carteira profissional (n.º 3).

Num terceiro momento segue-se a comunicação ao identificando das razões jurídico-policiais e factuais que justificam a interceção (art. 250.º-2, 2.º segmento). Este requisito processual cumpre ainda o requisito constitucional do art. 27.º-4 da CRP, segundo o qual «toda a pessoa privada da liberdade deve ser informada imediatamente e de forma compreensível das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos».

Num quarto momento caberá comunicar ao identificando os documentos pelos quais se poderá identificar (art. 250.º-2, *in fine*, conjugado com os n.ºs 3 e 4). Caso o visado não porte nenhum desses documentos deverá o OPC indicar os meios de identificação alternativos permitidos pelo art. 250.º-5, nomeadamente: 1) o contacto com pessoa que transporte até ao local onde se encontre o seu documento de identificação; 2) a deslocação do identificando acompanhada pelo OPC até ao local onde seja possível apresentar o seu documento de identificação; ou 3) mediante terceiro devidamente identificado que ateste os dados pessoais indicados pelo identificando¹¹⁷.

Caso a identificação não seja possível nos termos descritos, o art. 250.º-6 autoriza o OPC a conduzir coativamente o identificando ao posto policial mais próximo, “pelo tempo estritamente indispensável à identificação, em caso algum superior a seis horas”. O período de identificação deve ser contabilizado desde o início da interceção, no local da ocorrência, até ao momento em que o identificando abandonar o posto policial (Albuquerque, 2018; Soares, 2017). A retenção em período superior poderá representar “uma detenção ilegal, subsumível nos tipos de crime de abuso de poder (art. 382.º do CP) e sequestro (art. 158.º do CP)” (Soares, 2017, p. 178).

A identificação de suspeitos processual-penal está sujeita à elaboração de um auto¹¹⁸, *ex vi* dos arts. 250.º-7 e 253.º-1, onde deve ser mencionado: 1) as circunstâncias objetivas e subjetivas que justificaram a identificação; 2) a hora de início da interceção policial; 3) os meios de identificação empregues e a sua justificação; 4) a condução a posto policial após o esgotamento dos meios de identificação preferenciais; 5) a hora de entrada no posto policial; 6) as diligências realizadas para a identificação; 7) o resultado das

¹¹⁷ Se o terceiro, ainda que devidamente identificado, atestar dados pessoais falsos do identificando, incorrerá num crime de falsas declarações (art. 348.º-A do CP) (Soares, 2017).

¹¹⁸ Auto é, nos termos do art. 99.º-1 do CPP, “o instrumento destinado a fazer fé quanto aos termos em que se desenrolaram os actos processuais a cuja documentação a lei obrigar e aos quais tiver assistido quem o redige, bem como a recolher as declarações, requerimentos, promoções e actos decisórios orais que tiverem ocorrido perante aquele”.

diligências desenvolvidas; 8) quaisquer outros eventos relevantes que se tenham verificado; e 9) a hora de saída do posto policial (Albuquerque, 2018). Posteriormente, deverá o auto de identificação ser remetido para a autoridade judiciária competente (art. 253.º-2 do CPP). Todavia, dispensa-se a elaboração do auto de identificação quando for elaborado um auto de notícia nos termos do art. 248.º-1 do CPP, desde que neste se inclua aquela informação, pois que o auto de notícia é capaz de cumprir o mesmo propósito, a saber, a sindicância sobre o procedimento policial de identificação¹¹⁹ (Inspeção-Geral da Administração Interna [IGAI], 2015).

6. A revogação tácita da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro

Em 2004 o Ministro da Administração Interna (MAI) solicitaria um parecer ao CCPGR sobre a vigência da L5/95 e a sua compatibilidade com o art. 250.º do CPP.

Com efeito, sustentou o Parecer n.º 161/2004 do CCPGR, suportando-se no Parecer n.º 7/2002 do CCPGR (que já havia apreciado a questão de forma colateral), que a L59/98, para além de alterar o art. 250.º do CPP, também revogara tacitamente a L5/95.

Seguindo o Parecer n.º 161/2004, uma revogação tácita ocorre na ausência de uma revogação expressa quando se verifique: 1) a incompatibilidade entre as normas precedentes e as normas procedentes, determinando a perda de vigência daquelas e a sua substituição por estas (sendo assim necessário identificar as normas em conflito e o fundamento da sua incompatibilidade); ou 2) a regulação completa de uma determinada matéria por uma lei nova.

A conclusão pela revogação tácita da L5/95 desdobra-se em três argumentos principais: 1) a ausência de revogação expressa da L5/95 e da existência de incompatibilidades entre as disposições mais recentes e as disposições anteriores; 2) a ideia de que a L59/98 teria como intenção teológica a correção das dificuldades de harmonização entre o regime jurídico da L5/95 e a versão originária do art. 250.º do CPP; e 3) o entendimento de que a nova redação do art 250.º do CPP, alterada pela L59/98, absorvera o essencial do regime jurídico da L5/95.

Sobre a assimilação da L5/95 pelo novo art. 250.º do CPP, sustentou-se naqueles Pareceres que: 1) a legitimidade ativa¹²⁰ e as condições objetivas e subjetivas¹²¹ que

¹¹⁹ A defender a elaboração de um auto de notícia e de um auto de identificação autónomo, Albuquerque (2018, p. 691).

¹²⁰ Quanto à legitimidade ativa, repare-se que a L5/95 apenas admitia alguns OPCs, enquanto o CPP admite quaisquer OPCs.

¹²¹ As condições subjetivas eram bem reduzidas na L5/95 que apenas admitia a identificação de suspeitos de certos crimes, enquanto o novo art. 250.º-1 do CPP dirige-se aos suspeitos da prática de quaisquer crimes.

admitem a identificação, nos termos do art. 1.º-1 da L5/95, encontram-se abrangidas pela nova redação do art. 250.º-1 do CPP, que conta com um alcance mais amplo; 2) a obrigatoriedade de porte de um documento de identificação, introduzida pelo art. 2.º-1 da L5/95, encontra-se implicitamente incluída no art. 250.º-1 do CPP, *ex vi* do dever de identificação daí resultante; 3) os deveres de prova da qualidade policial, de comunicação das circunstâncias que justificam a identificação e dos meios possíveis de identificação, coincidem no art. 1.º-2 da L5/95 e no art. 250.º-2 do CPP; 4) apesar de o art. 250.º do CPP não prever a nulidade da ordem de identificação na ausência daquela comunicação, como ocorre no art. 1.º-3 da L5/95, este efeito jurídico pode ser alcançado com recurso ao regime geral das nulidades do processo penal¹²²; 5) os documentos de identificação admissíveis pelo art. 2.º-2 e 3 da L5/95 encontram-se também previstos no art. 250.º-3 e 4 do CPP; 6) os meios de identificação alternativos previstos no art. 4.º da L5/95 foram incorporados no art. 250.º-5 do CPP; 7) enquanto o art. 3.º-1 da L5/95 prevê um mecanismo de condução compulsória a posto policial, por período que não pode exceder as duas horas, o art. 250.º-6 do CPP prevê o mesmo mecanismo, mas com um período que não pode exceder as seis horas.

Tendo o Ministro da Administração Interna homologado o Parecer n.º 161/2004 do CCPGR, as suas conclusões devem servir como interpretação oficial dos serviços sobre a dependência daquela entidade, onde se inclui a PSP¹²³.

Manifestaram-se em concordância com a revogação tácita da L5/95 Albuquerque (2018), Soares (2017), Gonçalves e Alves (2002) ou Mota (*apud* Parecer do CCPGR n.º 161/2004). A favor da vigência da L5/95, Sousa (2016), AcTRC de 18-09-2013, AcTRE de 22-09-2015, AcTRE de 08-05-2018, AcTRL de 29-05-2008, AcTRL de 20-04-2017 ou o AcTRP de 09-03-2022.

7. O art. 28.º-1/a da Lei de Segurança Interna (LSI)

O objeto do presente trabalho reside, precisamente, no art. 28.º-1/a da LSI, segundo o qual “são medidas de polícia (...) a identificação de pessoas suspeitas que se encontrem ou circulem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial”. Esta é uma identificação preventiva de suspeitos (Soares, 2017; Sousa, 2016).

¹²² Conforme os arts. 118.º a 123.º do CPP.

¹²³ Art. 50.º-1 do Estatuto do Ministério Público (EMP), aprovado pela Lei 68/2019, de 27 de agosto, conjugado com o art. 2.º da Lei Orgânica da PSP (LOPSP), aprovada pela Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

O art. 30.º da LSI¹²⁴, com a epígrafe “princípio da necessidade”, reafirma os princípios da constitucionalidade, da legalidade e da proibição do excesso, já vinculativos da atividade policial *ex vi* dos arts. 266.º-2 e 272.º-2 da CRP.

O art. 31.º da LSI estabelece o dever de os polícias fazerem prova da sua qualidade policial aquando da aplicação de uma medida de polícia.

O art. 32.º-1 da LSI determina, como princípio, que as medidas de polícia no âmbito da segurança interna são da competência das *autoridades de polícia*, considerando-se como tal, nos termos do art. 26.º da LSI, “os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança”¹²⁵. Excecionalmente, quando se verifique urgência ou perigo na demora, autoriza o art. 32.º-2 da LSI que sejam os agentes das forças e dos serviços de segurança a determinarem, por iniciativa própria, algumas medidas de polícia (entre as quais a identificação de suspeitos). Todavia, segundo o mesmo preceito, este ato policial carece de confirmação da autoridade de polícia competente, devendo esta ser imediatamente informada para esse efeito.

Por fim, refira-se que a LSI não prevê qualquer mecanismo de sindicância judicial da identificação policial de suspeitos prevista no art. 28.º-1/a da LSI.

¹²⁴ Art. 30.º da LSI: “Com exceção do caso previsto no n.º 2 do artigo 28.º, as medidas de polícia só são aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, sempre que tal se revele necessário, pelo período de tempo estritamente indispensável para garantir a segurança e a protecção de pessoas e bens e desde que haja indícios fundados de preparação de actividade criminosa ou de perturbação séria ou violenta da ordem pública”.

¹²⁵ Diz-nos o art. 10.º-1 da Lei Orgânica da PSP que são consideradas autoridades de polícia: a) o diretor nacional; b) os diretores nacionais-adjuntos; c) o inspetor nacional; d) o comandante da UEP; e) outros oficiais da PSP, quando no exercício de funções de comando ou chefia operacional.

CAPÍTULO V – REDUNDÂNCIA OU ORIGINALIDADE?

1. A autonomia da identificação preventiva na doutrina do direito policial

Conforme verificado *supra*, no quadro do direito policial distinguem-se medidas de polícia *stricto sensu* de medidas cautelares e de polícia: enquanto aquelas são desenvolvidas pela polícia administrativa *stricto sensu*, dispõe-se para o futuro e têm como finalidade a prevenção de perigos, estas são prestadas pela polícia judiciária, dispõe-se para o passado e têm como finalidade matricial auxiliar a perseguição penal (Sousa, 2016; Valente, 2013). Daí que se possa asseverar que o controlo de identidades humanas contará com uma natureza, fundamento e finalidade distintos, consoante a modalidade de polícia em que ocorram (Albuquerque, 2018; Brito, 2017; Serra, 1994; Soares, 2017; Valente, 2019).

Quanto à natureza, a identificação prevista no art. 28.º-1/a da LSI constitui uma manifestação de uma medida de polícia *stricto sensu* no exercício de competências de polícia administrativa *stricto sensu*, encontra o seu fundamento no direito administrativo-policial e tem como finalidade a prevenção de perigos (Soares, 2017; Sousa, 2016; Valente, 2013; Valente, 2019).

Quanto à natureza da identificação encontrada no art. 250.º do CPP, temos que corresponde a uma manifestação de uma medida cautelar e de polícia no exercício de competências de polícia judiciária, encontra o seu fundamento no direito penal e processual penal e tem como finalidade o auxílio das autoridades judiciárias na perseguição e repressão criminal (Soares, 2017; Sousa, 2016; Valente, 2013; Valente, 2019).

Podemos, pois, afirmar que a identificação prevista no art. 28.º-1/a da LSI, enquanto *identificação preventiva*, goza de reconhecimento e autonomia no direito policial.

2. A autonomia da identificação preventiva no ordenamento jurídico português

A autonomia de uma *identificação preventiva* no ordenamento jurídico português determina-se com o confronto entre o art. 28.º-1/a da LSI e o art. 250.º-1 do CPP.

Com efeito, se recordarmos o que escrevemos a propósito das circunstâncias objetivas de aplicabilidade destes preceitos, percebemos que em ambos existe uma correspondência espacial: “lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial”¹²⁶. Sobre as circunstâncias subjetivas, segundo uma interpretação superficial poderíamos ser

¹²⁶ Art. 28.º-1/a da LSI e art. 250.º-1 do CPP.

conduzidos a um entendimento semelhante: é que tanto a LSI como o CPP têm como condições subjetivas de identificação a qualidade de suspeito. Porém, importa esclarecer se o suspeito visado pela LSI tem o mesmo sentido que aquele fornecido pelo CPP.

2.1. O mandato da polícia para a prevenção de perigos

Como se afirmou, o art. 250.º do CPP tem como destinatário passivo quatro dimensões de suspeitos: 1) da prática de um crime; 2) de ser visado por um processo de extradição ou de expulsão; 3) de se encontrar irregular em território nacional; e 4) de ser alvo de um mandado de detenção.

A propósito do sentido jurídico-criminal de suspeito, afirmámos tratar-se de pessoa sobre quem recaia, no mínimo, um indício da prática de um facto penalmente relevante. Neste domínio ocupa-se a modalidade de polícia judiciária. Todavia, a atividade policial desenvolve-se para lá desse território, onde se busca perseguir criminalmente os autores de factos penalmente relevantes. A polícia é, também, composta por uma dimensão de polícia administrativa *stricto sensu*, dedicada à prevenção de perigos. E esta diversidade policial encontra eco constitucional no art. 272.º (Machete, 2020). A prevenção de perigos, em síntese, consiste na interrupção de um processo causal, iminente ou em curso, capaz de danificar um bem juridicamente protegido. Quando esse dano ocorre, em casos de intensa censura ético-social, estaremos perante um crime. Mas extraordinário a esse universo existe um outro universo de ocorrências jurídico-policialmente relevantes. Desde logo os atos preparatórios ou de execução sem [ainda] dignidade penal¹²⁷. Mas também as contraordenações. A polícia tem, portanto, um âmbito de atuação que não se esgota na polícia judiciária e que inicia-se antes das suas competências enquanto tal, nomeadamente, na prevenção do perigo, procurando impedir ou mitigar a sua materialização num dano efetivo. E esta tarefa é, no presente, mais importante que nunca. É que os Estados enfrentam hoje perigos sobejamente complexos, multicausais, transnacionais, mutáveis e imprevisíveis (Fernandes, 2014). A recente pandemia provocada pelo COVID-19 é prova disso.

¹²⁷ Por exemplo, o caso de um indivíduo a observar o interior de viaturas numa área alvo de furtos a interior de viatura, o que é considerado um ato preparatório sem dignidade penal. Ou o caso de um indivíduo que tenta esmurrar alguém falhando na sua execução por acaso, o que conformaria uma tentativa sem dignidade penal.

2.2. O sentido processual-penal de suspeito

O atual art. 250.º-1 do CPP admite um sentido polissêmico de suspeito: 1) da prática de um crime; 2) de ser visado por um processo de extradição ou de expulsão; 3) de se encontrar irregular em território nacional; ou 4) de ser alvo de um mandado de detenção.

Foquemo-nos no sentido jurídico-criminal de suspeito, que nos interessa especialmente. Diz-nos o art. 1.º/e do CPP que suspeito é “toda a pessoa relativamente à qual exista indício de que cometeu ou se prepara para cometer um crime, ou que nele participou ou se prepara para participar”. Esse juízo de suspeição basta-se com a existência de um único indício, não sendo necessária a “convergência de indícios”, desde que seja possível estabelecer uma imputação probabilística mínima entre o suspeito e o facto censurável, de acordo com as “regras da experiência comum ou da lei científica” (Albuquerque, 2018, p. 348).

Por sua vez, o crime compreende “o conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais” (art. 1.º/a). Esta é uma noção ampla de crime (G. Silva, 2020), que não se esgota com a realização perfeita do *iter criminis*. Todavia, nem todas as fases deste *iter* são penalmente censuráveis. Atentemos aos seus estádios: 1) a mera decisão; 2) os atos preparatórios; 3) os atos de execução; e 4) a consumação (Dias, 2011; Garcia, 2011). Dada a função do direito de penal de tutela subsidiária de bens jurídicos, e não de correção moral, a *mera decisão criminosa*¹²⁸ nunca será, naturalmente, punível (Dias, 2011). Seguem-se os *atos preparatórios* que veicularemos como todos os atos materiais desenvolvidos após a decisão criminosa, em ordem à consumação, mas que ainda não assumem dignidade penal suficiente para serem qualificados como atos de execução¹²⁹. Sobre eles há que apontar o princípio da sua não punibilidade (art. 21.º do CP)¹³⁰, embora excepcionalmente possam ser puníveis como tais¹³¹ ou até autonomamente¹³² (Dias, 2011). Entre os atos preparatórios e a consumação do crime decorrem os *atos de execução* (art. 22.º-2 do CP). Estes, se não alcançarem o grau de consumação, dão forma à *tentativa* (art. 22.º/1 do CP), punível se ao crime consumado respetivo corresponder pena superior a três anos de prisão

¹²⁸ Também designada por “resolução criminosa” (Dias, 2011, p. 681).

¹²⁹ “O agente passa (...) à acção objetiva, procura os instrumentos necessários à prática do crime, escolhe o local e a hora para melhor actuar, etc.” (Garcia, 2011, p. 579).

¹³⁰ Deste modo, comprar uma arma para assassinar alguém, enquanto ato preparatório, não é punível (Dias, 2011).

¹³¹ Por exemplo, nos crimes de mutilação genital feminina (art. 144-A do CP), de traição à pátria (art. 308.º do CP), de atentado contra o Presidente da República ou de falsificação ou contrafação de documento (art. 271.º conj. com art. 256.º do CP).

¹³² Por exemplo, na contrafação de moeda (art. 262.º do CP).

ou se, perante uma pena de prisão inferior, a lei prever a sua punibilidade (art. 23.º-1 do CP). Esta punibilidade justifica-se pelo entendimento de que, enquanto “realização dolosa *parcial*”, implica já uma ofensa ao direito e à necessidade de reposição da tranquilidade social (Dias, 2011, p. 685). Finalmente, a consumação de um crime reflete a realização perfeita do tipo objetivo e subjetivo de um ilícito criminal (Dias, 2011).

Face ao exposto, defendemos que o art. 1.º/e do CPP deve ser delimitado pelo art. 1.º/a. O que significa que o *suspeito*, em sentido jurídico-criminal, deve ser entendido como a pessoa sobre a qual exista, segundo um juízo de imputação causal assente nas regras da experiência e da ciência, um ou mais indícios da prática de um facto penalmente censurável, designadamente, de um ato preparatório punível, de uma tentativa punível ou de um crime consumado. O que, *prima facie*, excluiria da égide do processo penal os suspeitos da prática de atos preparatórios não puníveis e de tentativas não puníveis. Todavia, por vezes a linha que demarca os atos preparatórios não puníveis da tentativa punível é de complicado recorte¹³³ (Santos, 2020). Por essa razão deve-se admitir que também os atos preparatórios não puníveis pertencem à esfera do processo penal quando seja representável que se lhes suceda alguma forma de tentativa punível¹³⁴. Isto porque, para efeitos de acusação, a qualificação entre aquilo que é meramente preparatório e aquilo que é tentativa punível cabe, somente, ao MP (Albuquerque, 2015). Mas devem ser excluídos dessa esfera os atos preparatórios não puníveis aos quais não seja claramente representável a sucessão de uma qualquer tentativa punível¹³⁵. Logo, o art. 1.º/e do CPP deve ser interpretado no sentido de que em causa está, apenas, um facto penalmente relevante, designadamente, tentativas puníveis, atos preparatórios puníveis ou atos preparatórios não puníveis mas aos quais se possa seguir uma tentativa punível, *ex vi* do art. 1.º/a do CPP que clausura a noção processual de crime ao “conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao agente de uma pena ou de uma medida de segurança criminais”. Um entendimento distinto, que pretenda ali incluir qualquer facto precoce do *iter criminis*, sem que o mesmo seja digno de tutela penal, representaria um atentado ao regime específico dos DLG, na sua vertente de proibição do excesso (art. 18.º-2 da CRP), do qual resulta o princípio da intervenção mínima e da necessidade do direito penal, bem

¹³³ É caso paradigmático o acórdão do Tribunal de Oeiras no processo n.º 540/07.0PCOER, de 29 de setembro de 2010, que condenou três indivíduos por um crime de roubo na forma tentada após terem sido intercetados próximos de dois potenciais alvos (um banco e uma carrinha de valores) com material suscetível de vir a ser usado no ilícito-criminal, como passa-montanhas ou arma, ainda que os mesmos se encontrassem depositados em veículo que utilizavam (Santos, 2020).

¹³⁴ Sendo esta uma região fronteiriça, a sua densificação exige uma investigação mais dirigida.

¹³⁵ E entregues à tutela da polícia administrativa *stricto sensu* na prevenção de perigos.

como o seu carácter fragmentário¹³⁶ e subsidiário (ou de *ultima ratio*)¹³⁷. Um entendimento nestes termos permitiria que, no caso em concreto das identificações de suspeitos do art. 250.º do CPP, por um facto não digno de tutela penal um indivíduo fosse sujeito a um procedimento de identificação suscetível de privação da liberdade gizado para salvaguardar a integridade de bens jurídicos dignos de tutela penal, ou seja, de bens jurídicos específicos e carentes de uma intervenção penalista de *ultima ratio*. É que a lesão da maioria dos bens jurídicos poderá ser evitada, ou pelo menos mitigada, através de uma outra intervenção pública mais favorável para os DLG. Falamos, pois, da função preventiva da polícia administrativa *stricto sensu*.

2.3. Em defesa de um sentido jurídico-policial de suspeito

Se a identificação contida no art. 250.º do CPP baliza o sentido de suspeito em ordem aos fins do processo penal, deixa de fora um leque de possibilidades policialmente relevantes a cargo da polícia administrativa. E se assim é, porque a polícia administrativa é um instituto com autonomia constitucional e a prevenção de perigos constitui a sua finalidade elementar, então o sentido de suspeito do art. 28.º-1/a da LSI só poderá ser aquele não coberto pela lei processual-penal mas que ainda assim conserve interesse policial. Ou seja, o sentido de *suspeito* do art. 28.º-1/a da LSI deverá ser um *sentido jurídico-policial*. Se concordarmos com a tese de que este suspeito tem o mesmo sentido jurídico que aquele manifestado no art. 250.º do CPP, então estaremos a rejeitar a intervenção policial no seu domínio granítico: a prevenção de perigos.

Mas sublinhe-se que o *suspeito em sentido jurídico-policial* não constitui uma cláusula geral e discricionária de identificação¹³⁸. Na verdade, este é um suspeito clausulado pela noção de perigo policial. Por isso afirmamos que este *suspeito* compreende um indivíduo sobre quem recaía um juízo de perigo policial aferido segundo os cânones da determinação do perigo policial¹³⁹.

De uma forma geral, o suspeito em sentido jurídico-policial distingue-se do suspeito em sentido jurídico-criminal por ter um alcance mais amplo. Mais especificamente, estes sentidos distinguem-se quanto à sua orientação, fundamento e finalidade. Quanto à

¹³⁶ Pois ao direito penal não cabe a tutela sobre todos os bens jurídicos, apenas “a certos fragmentos *ilícitos* da vida social” dignos de uma sanção criminal (Garcia, 2011, p. 32).

¹³⁷ Como resulta do art. 18.º-2 da CRP, ao direito penal não basta que um bem jurídico seja digno de tutela penal, exige-se ainda que essa tutela seja necessária, ou seja, que o bem jurídico penalmente relevante só possa ser salvaguardado através de uma sanção penal, por não existirem outros meios menos danosos e igualmente eficazes (Dias, 2011).

¹³⁸ Como bem realçaram Almeida, Bento, Serra e Costa em voto vencido ao AcTC n.º 479/94.

¹³⁹ Cfr. Capítulo III, ponto 5.

orientação, o sentido policial dirige-se para o futuro, enquanto o sentido criminal aponta para o passado por se encontrar sujeito à existência de um facto praticado com relevância penal. Quanto ao fundamento, no sentido policial encontramos-nos no domínio da prognose, antecipando-se uma relação de causa-efeito entre o indivíduo e um potencial dano a bens jurídicos com base, sobretudo, em indícios materiais, em circunstâncias concretas¹⁴⁰ e nas regras gerais da experiência, da técnica ou da ciência policial. Já o sentido criminal situa-se no plano da reconstrução da verdade material, procurando estabelecer uma relação de causalidade positiva entre um indivíduo e um facto penalmente relevante com base em indícios materiais e na experiência policial. Por fim, quanto à finalidade, o juízo de suspeito policial tem como intenção primordial prevenir um perigo e obstar ou interromper a produção de um dano, ou, secundariamente, garantir a prova pessoal relacionada com um potencial facto penalmente relevante ainda não conhecido¹⁴¹. Já o juízo de suspeito criminal pretende essencialmente servir o processo penal.

Conclui-se, portanto, que as razões que justificam o juízo de suspeito em sentido policial são mais plásticas que aquelas que justificam o juízo de suspeito em sentido criminal: neste, exige-se uma factualidade penalmente relevante e conhecida e admite-se apenas indícios imediatamente relacionados com o suspeito; naquele, basta a existência de indícios ou circunstâncias concretas quanto à possibilidade de um evento policialmente relevante (que poderá, inclusive, vir a revelar-se um facto criminal).

2.4. A realidade prática e os propósitos da identificação preventiva

Seguem-se alguns exemplos de ocorrências onde se revela o interesse de um controlo preventivo de identidades humanas: 1) indivíduo a observar o interior de viaturas [indício], num local recentemente alvo de vários furtos a interior de viatura [circunstância concreta] e incapaz de justificar o seu comportamento convincentemente¹⁴²; 2) indivíduo que comporta-se anormalmente ou fora do padrão¹⁴³ [indícios] em local associado como

¹⁴⁰ Circunstâncias essas que podem, inclusive, ser exógenas ao indivíduo suspeito. Pense-se no caso de uma ameaça anónima de bomba a uma estação de comboio (Serra, 1994; Sousa, 2016).

¹⁴¹ Pense-se no caso de um indivíduo intercetado com material habitualmente relacionado com prática de furto, por exemplo, de catalisadores, sem que até ao momento tenha sido noticiado a existência de qualquer furto.

¹⁴² Se, porventura, vier a descobrir-se que este indivíduo é também portador de ferramentas comumente associadas à prática de furtos, então estaremos perante uma situação-limite entre os atos preparatórios não puníveis e a tentativa punível. Daí que, como defendemos no ponto anterior, a polícia administrativa *stricto sensu* deverá dar lugar à polícia [materialmente] judiciária.

¹⁴³ Fotografando áreas ou serviços críticos, encontrando-se nervoso, vestindo roupa larga não compatível com as condições climáticas, etc.. Estes, entre outros, são comportamentos comumente apontados na literatura estrangeira a ações de pré-terrorismo (Newman & Clarke, 2008).

zona/infraestrutura crítica ou em local onde esteja em desenvolvimento algum programa de proteção de testemunhas [circunstâncias concretas exógenas ao indivíduo]; 3) indivíduo denunciado por estar a planear agredir outro [circunstância concreta exógena ao indivíduo]; ou 4) indivíduo com sinais de sangue na roupa [indícios], que alega ser talhante e sem que se tenha conhecimento de qualquer ocorrência violenta.

Estas são situações que manifestam uma subsunção imperfeita com a noção criminal de suspeito porquanto colocam-se, *prima facie*, num momento do *iter criminis* não sujeito a tutela penal. Não obstante, é responsabilidade da polícia administrativa evitar que os perigos ali ajuizados se materializem em danos efetivos.

Do exposto podemos extrair três propósitos da *identificação preventiva*: 1) cessar a conduta perigosa e dissuadir o suspeito de retomá-la *ex post*; 2) legitimar a interpelação do indivíduo para averiguação da sua situação, o que poderá conduzir à transmutação desta identificação, enquanto medida de polícia *stricto sensu*, para uma medida cautelar e de polícia (*ex vi* da sua qualidade de dupla função e da intercomunicabilidade típica entre a polícia administrativa e a polícia judiciária)¹⁴⁴; e 3) garantir a prova pessoal na eventualidade de vir a descobrir-se *a posteriori* qualquer tipo de ilícito-criminal relacionável com o identificando¹⁴⁴.

O que aqui se defende encontra suporte em M. Brito (2017) e Soares (2017), que concordam com a maior latitude e menor exigência do art. 28.º-1/a da LSI, por oposição a uma menor extensão e maior exigência do art. 250.º do CPP. Já F. Correia (1994) também considerava existir uma diferença qualitativa entre o suspeito mencionado no art. 250.º do CPP e o suspeito de perigar a segurança interna implícito no art. 1.º-1 do Decreto n.º 161/VI da AR. Esta diferença justifica-se, para M. Andrade (2009), com a maior premência e nobreza na prevenção de perigos.

Por fim, refira-se que a distinção *supra* tem o mérito de fornecer aos operadores jurídicos, em especial aos polícias, um melhor enquadramento das várias situações suscetíveis de controlo de identidade, reduzindo a incerteza da sua aplicação nos casos não subsumíveis no art. 250.º do CPP. Por outro lado, esta clarificação permitirá adaptar o respetivo regime jurídico do controlo de identidades humanas ao princípio da proibição do excesso de um modo mais satisfatório, conforme se analisará *infra*.

¹⁴⁴ Recorde-se o exemplo anterior do indivíduo com marcas de sangue na roupa que alega ser talhante ou o indivíduo encontrado com material frequentemente usado para cometer furtos.

2.5. O suspeito jurídico-policial e o AcTC n.º 479/94

Uma provável crítica ao suspeito em sentido jurídico-policial encontra-se no AcTC n.º 479/94 (p. 4916), que pronunciou-se pela inconstitucionalidade dos arts. 1.º-1 e 3.º-1 do Decreto n.º 161/VI da AR, quando interpretadas no sentido de autorizarem “que uma pessoa insuspeita da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeita a identificação policial, com base na invocação de razões de segurança interna, através de procedimento susceptível de o vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, por violação do disposto no artigo 27º, nºs 1, 2 e 3 da Constituição”.

Em primeiro lugar, refira-se que o TC encarou os preceitos normativos em apreço segundo a “sua máxima dimensão abstracta”, *i.e.*, segundo a sua hipótese mais gravosa para os direitos individuais (AcTC n.º 479/94, p. 4913). Todavia, o próprio admite que entre as possibilidades cobertas pelas normas poderia haver casos de identificações admitidos pela Constituição¹⁴⁵. Por outro lado, apesar da formulação utilizada, referindo-se a “pessoa insuspeita da prática de qualquer crime”, atendendo ao racional de delimitação do objeto preordenado à máxima dimensão abstrata daquelas normas, somos levados a crer que o TC representou a ideia de um “insuspeito de nada”, cujo controlo de identificação assentava em razões completamente arbitrárias. Esta seria, pois, a hipótese mais gravosa para os direitos individuais. Um entendimento distinto significaria negar o reconhecimento constitucional da polícia administrativa *stricto sensu* e apenas admitir a natureza de polícia judiciária.

Em segundo lugar, atente-se que a formulação utilizada na decisão de inconstitucionalidade contempla os seguintes critérios cumulativos: 1) pessoa insuspeita da prática de crime; e 2) em local não frequentado habitualmente por delinquentes. A *contrario*, podemos infirmar que subtraído ao juízo de inconstitucionalidade fica o controlo de identidades de pessoas insuspeitas da prática de crime em locais habitualmente frequentado por delinquentes. Apesar de se perceber a relevância policial do local habitualmente frequentado por delinquentes, a verdade é que, contemporaneamente, o seu alcance textual revela-se obsoleto por ser insensível à realidade prática atual e às áreas que, no presente, devem estar sujeitas a um maior

¹⁴⁵ “É que, o fraccionamento daquelas normas haveria de confrontar-se com diversas e complexas situações ali hipotizáveis (...), sendo possível que o juízo de avaliação da sua validade constitucional acabasse por ficar dependente de uma determinada previsão (pedido de identificação de dia ou de noite; posto policial próximo ou muito afastado)” (AcTC n.º 479/94, p. 4913).

cuidado policial¹⁴⁶. Logo, segundo uma interpretação atualista da expressão, devemos entendê-la como “áreas de interesse policial justificado”.

Por fim, a decisão de inconstitucionalidade refletiu concretamente sobre a possibilidade do identificando ser coativamente conduzido a posto policial para efeitos de identificação, por razões de segurança interna, quando verificadas as condições descritas *supra*. Como já tivemos oportunidade de referir, este acórdão remonta a 1994. Contudo, em 1997, com a adição do art. 27.º-3/g à CRP, veio a Constituição prever a possibilidade de detenção de suspeitos, enquanto medida excecional de privação da liberdade, para efeitos de identificação. Considerando que o elemento nuclear para a decisão de inconstitucionalidade assentou na ausência de autorização constitucional que entretanto ocorreu com aquela revisão constitucional, então é de admitir que a decisão de inconstitucionalidade poderia agora ser diferente¹⁴⁷.

Face ao exposto perfilhamos do seguinte: 1) o aresto *in casu* não rejeita um *sentido jurídico-policial de suspeito*, porquanto apenas analisou a hipótese de alguém, insuspeito de nada, ser sujeito a um procedimento de identificação privativo da liberdade por razões arbitrárias; 2) mesmo que assim não fosse, a decisão deverá ser sujeita a uma interpretação atualista, alargando as condições objetivas de identificação a “áreas de interesse policial justificado”, aproximando-se do sentido jurídico-policial pretendido; 3) *ex vi* de não mais existir a razão matricial que fundamentou a decisão de inconstitucionalidade, então é logicamente concebível que a decisão pudesse ser diferente se considerasse a nova fórmula do art. 27.º-3/g da CRP; e 4) ainda que se reduzisse a noção de suspeito a um sentido meramente processual-penal ou criminal¹⁵⁰, sempre poderia ser afiançado, nos termos do AcTC n.º 7/87, que a identificação de *suspeitos em sentido jurídico-policial* seria conforme à Constituição dado o seu potencial instrumental para garantir a concretização de uma das medidas privativas de liberdade autorizadas pelo art. 27.º-3 da CRP, nomeadamente aquela prevista na al. g), quando interpretada em sentido processual-penal ou criminal¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Para ilustrar o referido, recorrendo mais uma vez ao fenómeno terrorista, a recente experiência contemporânea revela-nos a necessidade de apurarmos a vigilância policial em áreas como os aeroportos, transportes públicos ou outras áreas de densa aglomeração de pessoas (Elias, 2018).

¹⁴⁷ Sobre o sentido de *suspeito* no art. 27.º-3/g da CRP, retornaremos no ponto 3.3. do presente capítulo.

¹⁴⁸ *Maxime* pela natureza de dupla função da medida de polícia de controlo de identidades humanas.

3. O procedimento de identificação do art. 28.º-1/a da LSI

O art. 28.º-1/a da LSI prevê apenas a existência da medida de polícia de “identificação de pessoas suspeitas”, não fazendo qualquer menção ao seu procedimento ou à sua sindicância judiciária. Daqui resultam duas hipóteses: 1) a atuação policial com base na cláusula geral de polícia (art. 272.º-1) e nos princípios gerais de polícia¹⁴⁹; ou 2) encontrar na lei o seu suprimento. Por considerarmos ser possível a segunda hipótese, foquemo-nos nela.

3.1. A aplicabilidade da Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro

Convoquemos à liça algumas ideias apresentadas *supra*: 1) a identificação preventiva do art. 28.º-1/a da LSI carece de um procedimento legal desenvolvido; e 2) a L5/95 tinha como desígnio regular situações exógenas ao processo penal. Considerando a sobreposição evidente dos domínios de ação da LSI e da L5/95, o procedimento identificativo previsto neste diploma poderia ser instrumentalizado para densificar o regime jurídico da identificação preventiva presente no art. 28.º-1/a da LSI.

Seria uma conjugação menos controversa não fosse o facto de algumas fontes considerarem a L5/95 como tacitamente revogada. No entanto, recorde-se que esta revogação tácita assentou no argumento de que a L59/98, ao alterar o art. 250.º do CPP, incluiu nele o regime jurídico existente na L5/95, criando uma incompatibilidade entre normas que, por efeito, determinou a perda de vigência do regime mais antigo, ou seja, da L5/95. Percebemos, portanto, que o juízo de revogação resultou de uma incompatibilidade da L5/95 com o direito processual penal, onde a polícia, no controlo de identidades humanas, atua enquanto polícia judiciária. Todavia, como sustentámos anteriormente, a polícia não se resume à sua modalidade de polícia judiciária, existindo também uma modalidade de polícia administrativa *stricto sensu* devidamente mandatada para a prevenção de perigos através do art. 272.º-1 da CRP. Por conseguinte, porque a revogação tácita constitui, em última análise, uma mera convicção fundamentada sem força obrigatória geral¹⁵⁰, devemos limitar o juízo de revogação tácita da L5/95 apenas ao domínio do processo penal e da polícia judiciária. É que, no que diz respeito ao controlo de identidades humanas em sede de polícia administrativa *stricto sensu*, não se

¹⁴⁹ Nos termos da terceira corrente sobre o princípio da tipicidade das medidas de polícia apresentada no ponto 4.1. do Capítulo III.

¹⁵⁰ Apesar dos Pareceres do CCPGR, onde se apontou a revogação tácita da L5/95, servirem como interpretação oficial para a PSP (art. 50.º-1 do EMP conjugado com o art. 2.º da LOPSP). Ainda assim, acreditamos que a nossa posição é compatível com as suas orientações já que as mesmas apenas se pronunciaram pela revogação no âmbito processual penal e não no âmbito administrativo-policial.

vislumbra qualquer incompatibilidade justificativa da revogação tácita, antes pelo contrário. A sua “repristinação”¹⁵¹ permitiria estabelecer legalmente um procedimento devidamente densificado para o efeito.

Por outro lado, repare-se que a L5/95 foi alterada pela Lei n.º 49/98, de 11 de agosto, dias antes da publicação da L59/98, de 25 de agosto, diploma que provocou o juízo de revogação tácita da L5/95. Por que razão o legislador ordinário dedicaria esforços na alteração da L5/95 se a sua intenção fosse revogá-la, em todos os sentidos, poucos dias depois?

Por força do aludido defendemos a vigência da L5/95 para efeitos de operacionalização do art. 28.º-1/a da LSI, pois as razões da sua revogação tácita, nomeadamente a incompatibilidade com o direito processual penal, não se observam neste domínio. Acrescente-se ainda que a repristinação da L5/95 já havia sido defendida no ACTRE de 22-09-2015 para o procedimento de identificação em ambiente contraordenacional.

A presente posição tem o mérito adicional de reforçar o controlo sobre o procedimento de identificação preventiva da LSI, uma vez que este diploma é omissivo quanto à necessidade da sua sindicância judiciária. No limite, apenas prevê a comunicação à autoridade de polícia competente (art. 32.º-2 da LSI). O controlo judiciário seria assim legalmente legitimado pelo art. 3º-3 da L5/95, que determina a realização de um auto perante a recusa da identificação ou quando o identificando o pretenda. Sendo lavrado o auto, manda o art. 3.º-4 entregar uma cópia ao MP e ao identificando.

Esta posição encerra em si uma última questão controversa: a conformidade constitucional da condução coativa a posto policial de um suspeito jurídico-policial, para efeitos de identificação preventiva, por período que não pode exceder as duas horas, conforme resulta da conjugação do art. 28.º-1/a da LSI com o art. 3.º-1 da L5/95. Dessa questão cuidaremos nos pontos seguintes.

3.2. A compatibilidade com o princípio da tipicidade das medidas de polícia

A compatibilidade do procedimento de identificação previsto na LSI com o princípio da tipicidade das medidas de polícia dependerá da instrumentalização da L5/95 e do espectro doutrinário em que nos inserirmos.

Se ignorarmos a hipótese de recuperação da L5/95, e nos situarmos no lado que defende a tipicidade absoluta das medidas de polícia, então a identificação do art. 28.º-

¹⁵¹ Utilizamos as aspas por entendermos que a L5/95 nunca fora revogada para efeitos de polícia administrativa *stricto sensu*. A sua revogação ocorreu somente no plano processual-penal, ou seja, da polícia judiciária.

1/a da LSI suscitaria, claramente, problemas. Mantendo a hipótese mas se nos fixarmos do lado dos que defendem apenas a previsão de uma norma de competência, o art. 28.º-1/a da LSI bastar-se-ia *per si*. Se nos desviarmos para a posição mista¹⁵², a polícia poderia atuar legitimada pelo art. 272.º-1 da CRP, enquanto cláusula geral de polícia, mas apenas provisoriamente, até que o legislador parlamentar densificasse o seu procedimento.

Por seu turno, se aceitarmos a “repristinação” do procedimento identificativo da L5/95 cumprimos com as exigências de todos os setores doutrinários em matéria de tipicidade das medidas de polícia. O que reverte para mais um argumento a seu favor.

3.3. A compatibilidade com o princípio da tipicidade das privações da liberdade

O art. 27.º-3 da CRP prevê taxativamente um quadro de exceções ao princípio geral da liberdade. Em particular, a sua al. g) autoriza a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários”.

Sobre o sentido de *suspeito* do art. 27.º-3/g da CRP discute-se se o mesmo terá um alcance puramente criminal ou processual-penal ou se será mais abrangente. Isto porque o seu sentido fica claramente em aberto *ex vi* do elemento literal da norma. Quanto a nós, defendemos a hipótese da sua maior latitude. Seguem-se os motivos.

Em primeiro lugar, aluda-se ao elemento racional do art. 27.º-3/g, que ordena o exercício de interpretação à finalidade e razão de ser pretendida pelo legislador (G. Silva, 2015, p. 261). Aqui deve ser priorizada a *mens legis* em detrimento da *mens legislatoris*¹⁵³ (G. Silva, 2015). À data, a condução coativa a posto policial para identificação de um suspeito processual-penal, no domínio da polícia judiciária, já havia sido considerada conforme à Constituição, dada a sua natureza instrumental (AcTC n.º 7/87). Diversamente, no âmbito da polícia administrativa *stricto sensu* o mesmo procedimento fora considerado inconstitucional quando o identificando configurasse pessoa insuspeita de qualquer crime, em local não frequentado habitualmente por delinquentes, por razões de segurança interna (AcTC n.º 479/94). Com efeito, entendemos que com o art. 27.º-3/g da CRP terá pretendido o legislador constituinte fornecer cobertura constitucional aos controlos de identidade levados a cabo pela polícia administrativa *stricto sensu*, reconhecendo, desta forma, existirem juízos de suspeição legítimos da atividade policial que excedem o âmbito criminal. É que, recorde-se, também a polícia administrativa

¹⁵² Designação nossa no ponto 4.1. do Capítulo III.

¹⁵³ Dada a dificuldade de delimitação de uma única *mens legislatoris*, pois, conforme verificaremos no exame ao elemento histórico, existem várias *mens legislatoris*.

stricto sensu encontra previsão e autorização constitucional, não apenas a polícia judiciária, reconhecendo a Constituição relevância a outros casos policialmente relevantes, não apenas ilícitos-criminais. Logo, o *suspeito* do art. 27.º-3/g deverá ser concebido como um *suspeito jurídico-policial*, já que este incorpora também o seu sentido criminal. De outra forma, não faria sentido que o legislador constituinte se esforçasse por autorizar um procedimento que já havia sido considerado conforme à Constituição.

Quanto ao elemento histórico, este resulta, por um lado, da evolução do elemento literal da norma, por outro, dos seus trabalhos preparatórios (G. Silva, 2015). Dada a originalidade da norma em apreço, resta-nos a segunda hipótese. Evocando a CERC (11 de setembro de 1996 e 18 de abril de 1997), cada grupo parlamentar associou um sentido diverso ao termo *suspeito* referido no art. 27.º-3/g. O PS, responsável pela proposta, apontou-lhe uma natureza criminal, jurídica, constitucional ou processual-penal. Esta indefinição não pode ser ignorada. É que o próprio CPP prevê formas de suspeição que transcendem o suspeito criminal¹⁵⁴ e a própria ordem jurídica não atribui o monopólio pelo espectro semântico do termo *suspeito* ao direito processual penal. O PSD atribuiu um sentido mais amplo à norma, por razões de segurança interna, invocando o sentido que pretendia legitimar aquando do Decreto n.º 161/VI da AR¹⁵⁵. Por fim, o PCP temia por um suspeito em sentido “omniabrangente”¹⁵⁶. Os votos favoráveis do PS, enquanto grupo parlamentar autor da proposta, não nos merece qualquer análise. Todavia, o sentido flutuante que pretenderam atribuir ao termo pode ter influenciado os votos dos restantes partidos políticos. Esta é uma estratégia comum para captar a adesão dos demais grupos parlamentares de que precisam para aprovar as respetivas propostas (G. Silva, 2015). Com efeito, o PSD votou favoravelmente, o que reforça o sentido mais amplo do *suspeito* mencionado no art. 27.º-3/g. Já o PCP votou contra, não ficando convencido que em causa estava um sentido estritamente criminal ou processual-penal, fortalecendo a maior latitude do preceito. Face ao exposto, atendendo ao sentido proteiforme apontado pelo PS, ao sentido mais amplo pretendido pelo PSD e ao sentido não-criminal receado pelo PCP, devemos concluir que, segundo o elemento histórico do art. 27.º-3/g, o *suspeito* aí mencionado não se esgota numa natureza criminal nem processual-penal. No entanto, um juízo de suspeição arbitrário seria incompatível com um Estado de Direito democrático

¹⁵⁴ A favor de um conceito polissémico do suspeito processual-penal, Pinheiro e Oliveira (1994).

¹⁵⁵ Cujá conjugação do art. 1.º-1 com o art. 3.º-1 fora declarada inconstitucional no AcTC n.º 479/94.

¹⁵⁶ Designação do Deputado Magalhães para caraterizar o entendimento do PCP.

como o nosso, razão pela qual o *suspeito* do art. 27.º-3/g deverá ser recortado em *sentido jurídico-policial*.

Por fim, analisemos o elemento sistemático, que procura interpretar o preceito em harmonia com o sistema jurídico de que faz parte e com a ordem jurídica no geral (G. Silva, 2015). *In primis*, o art. 27.º-3 não autoriza apenas medidas privativas da liberdade para salvaguardar valores do espaço jurídico-penal¹⁵⁷. Nem sequer podemos afirmar que o art. 27.º-3 detém o monopólio da previsão constitucional das medidas privativas da liberdade. Desde logo, o art. 28.º-1 da CRP prevê a existência de medidas de coação no geral, não diretamente contempladas no art. 27.º-3¹⁵⁸. *In secundo*, observando a Constituição, a polícia é expressamente reconhecida e autorizada a agir, tanto na sua modalidade de polícia administrativa *stricto sensu* como de polícia judiciária. As identificações realizadas pela polícia administrativa *stricto sensu*, ou seja, as identificações preventivas, consubstanciam uma medida de polícia elementar e instrumental para a concretização da sua missão. Logo, defender que o art. 27.º-3/g da CRP não fornece cobertura constitucional à polícia administrativa *stricto sensu* no controlo de identidades humanas seria rejeitar uma parcela do art. 272.º da CRP e, portanto, constituiria uma interpretação desconforme à própria CRP. *In tertio*, no que diz respeito à parcela legal da ordem jurídica, o legislador ordinário não reservou ao domínio processual-penal a exclusividade pelo uso do complexo lexical da expressão *suspeito*. O próprio CPP admite diferentes significados de suspeição. O Estatuto Disciplina da PSP¹⁵⁹ reconhece, no art. 13.º-2/d, suspeitos criminais e suspeitos da prática de outras infrações. Por fim, o Regime Jurídico das Armas e Munições¹⁶⁰, no art. 109.º-3, prevê a hipótese de, aquando de uma operação especial de prevenção criminal, pessoas insuspeitas da prática de crimes serem conduzidas a posto policial por impossibilidade de identificação no local.

Somos assim levados a concluir que o termo *suspeito* empregue no art. 27.º-3/g da CRP deve ser entendido com uma maior latitude que aquela presente no CPP. Deve, pois, ser entendido em *sentido jurídico-policial*.

Atentando à doutrina e jurisprudência nacional, a favor de uma noção de suspeito jurídico-criminal temos Sousa e Alexandrino (2000), Magalhães (1999) e, com aparente

¹⁵⁷ Por exemplo, a al. h): “internamento de portador de anomalia psíquica em estabelecimento terapêutico adequado, decretado ou confirmado por autoridade judicial competente”.

¹⁵⁸ Por exemplo, a obrigação de apresentação periódica, prevista no art. 198.º do CPP.

¹⁵⁹ Aprovado pela Lei n.º 37/2019, de 30 de maio.

¹⁶⁰ Aprovado pela Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro.

reserva, Canotilho e Moreira (2014). A favor de uma noção mais ampla de suspeito temos Soares (2017)¹⁶¹, Sousa (2016)¹⁶², o AcTRE de 22-09-2015¹⁶³ ou o AcTRL de 20-03-2001¹⁶⁴.

Com efeito, temos que a “represtinação” do procedimento identificativo previsto na L5/95, com possível condução compulsória a posto policial, por período não superior a duas horas, defendida *supra* para a identificação preventiva prevista na LSI, encontra cobertura constitucional no art. 27.º-3/g da CRP. E ainda que se defendesse um sentido exclusivamente processual-penal desse *suspeito*, sempre poderíamos afirmar, seguindo a orientação do AcTc n.º 7/87, que a identificação preventiva, bem como a retenção até duas horas, seria conforme ao art 27.º-3 da CRP por ser uma medida de dupla função e, desta maneira, poder constituir-se como um ato instrumental necessário e adequado para garantir uma das hipóteses privativas da liberdade admitidas pelo art. 27.º-3, nomeadamente, a sua al. g).

3.4. A compatibilidade com o regime específico dos DLGs

O controlo preventivo de identidades humanas, *maxime* se houver condução compulsória a posto policial, constitui um procedimento suscetível de afetar alguns DLGs. Logo, deverá o mesmo ser sujeito à sindicância do regime específico dos DLGs.

Começa o art. 18.º-2 por dizer que a lei só pode restringir os DLGs nos casos expressamente autorizados pela Constituição. Esta lei restritiva será, obrigatoriamente, uma lei formal, como também decorre do art. 165.º-1/b da CRP. Considerando que tanto a L5/95 como a LSI foram emanadas pela própria AR, damos este critério como verificado. Por sua vez, a autorização expressa para o procedimento de identificação preventiva, e a eventual condução compulsória a posto policial, resulta de três preceitos constitucionais: 1) o art. 272.º-1, que atribui à polícia administrativa *stricto sensu* a prevenção de perigos para a legalidade democrática, segurança interna e para os direitos dos cidadãos; e 2) o art. 27.º-3/g, que admite como medida privativa da liberdade a detenção de suspeitos em sentido jurídico-policial para efeitos de identificação. Quanto

¹⁶¹ Referindo-se ao art. 27.º-2/g da CRP, escreveu que “o legislador constitucional não esclarece qual a natureza da suspeita” (Soares, 2017, pp. 199-200).

¹⁶² “O controlo de polícia criminal deve ser alargado às infrações em geral e não apenas aos crimes” (Sousa, 2016, p. 557).

¹⁶³ “Detenção, a que se não opõe a Lei Fundamental, atente-se no disposto no art.º 27.º, n.º 3, al. g) - não se distinguindo se se trata de crime ou de contra-ordenação” (AcTRE de 22-09-2015).

¹⁶⁴ “No caso de uma autoridade policial exigir ao agente de uma contra-ordenação a respectiva identificação e este recusar, tal não conduz à prática de um crime de desobediência, antes pode determinar a sua condução ao posto policial mais próximo, sendo compelido a permanecer ali pelo tempo estritamente indispensável à sua identificação, nos termos do disposto no art. 250º, nº 6 do C.P.P.” (AcTRL de 20-03-2001).

às imposições do art. 18.º-3, designadamente a generalidade e abstração da lei restritiva e as proibições da sua retroatividade e da diminuição da extensão e do alcance do conteúdo essencial dos DLGS afetados, afirmamos que também estão verificados. Sobre o conteúdo essencial, e não afluindo o tema que é complexo, diremos que o mesmo se encontra resguardado pois o condicionamento que se faz com o procedimento de identificação preventivo *supra* é mínimo e relativamente curto. Por fim, determina o art. 18.º-2 que a lei restritiva obedeça ao princípio da proibição do excesso. Este princípio desdobra-se em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Quanto à adequação, a *identificação preventiva* de suspeitos é apta para alcançar a finalidade pretendida, nomeadamente, a prevenção de perigos¹⁶⁵, bem como a eficácia da AP no exercício da atividade de polícia. Já a condução a posto policial, por período não superior a duas horas, também revela-se apropriada para garantir as finalidades da identificação. Sobre o subprincípio da necessidade, não se configuram outros atos menos invasivos capazes de ter o mesmo efeito dissuasor ou instrumental que as identificações preventivas podem ter, pois estas são já uma medida de polícia elementar. A condução a posto policial também tem-se como em harmonia com este subprincípio, pois só terá lugar quando o identificando se recuse a identificar ou quando não seja possível a sua identificação pelos meios legais alternativos. Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito também nos parece assegurada, visto que a identificação constitui uma medida de polícia básica que, no caso das identificações preventivas legítimas¹⁶⁶, não poderá ultrapassar as duas horas, não se expondo como desajustada em relação aos interesses que pretende salvaguardar. Também assim F. Correia (1994). Por outro lado, a opção pela condução a posto policial por período não superior a duas horas, inferior às seis horas permitidas pelo CPP, permite ainda satisfazer num maior grau o princípio da proibição do excesso ao reservar ao identificando processual-penal um procedimento mais gravoso que aquele reservado ao identificando da LSI¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Para a legalidade democrática, segurança interna e direitos dos cidadãos (art. 272.º-1 da CRP).

¹⁶⁶ Recorde-se que a identificação preventiva não se confunde com um controlo geral e discricionário (Almeida, 1994), antes encontra-se subordinada a um juízo de suspeição jurídico-policial e aos princípios gerais de polícia.

¹⁶⁷ Com decisão semelhante o AcTRE de 22-09-2015.

CONCLUSÃO

O objeto da presente investigação incidiu na identificação de suspeitos prevista no art. 28.º-1/a da LSI, também designada por *identificação preventiva*.

Iniciemos a presente conclusão pelo primeiro objetivo traçado: *determinar o posicionamento da doutrina policial quanto a uma modalidade de identificação para fins preventivos*. A doutrina constrói o conceito de polícia de acordo com diferentes sentidos. Em sentido material, a *polícia* corresponde à atividade da AP com a função de prevenir perigos suscetíveis de lesar bens juridicamente protegidos e/ou de apoiar a justiça na perseguição e repressão criminal. O primeiro segmento deste conceito compete à *polícia administrativa stricto sensu*, enquanto o segundo à *polícia judiciária*. Para prosseguirem os respetivos fins, a polícia deve ser dotada de medidas de polícia: *medidas de polícia stricto sensu*, se desenvolvidas pela polícia administrativa *stricto sensu*, ou *medidas cautelares e de polícia*, se praticadas pela polícia judiciária. Entre as medidas de polícia destaca-se a identificação de pessoas, à disposição de ambas as modalidades. Todavia, as identificações, enquanto medidas de polícia, gozam de diferenças concetuais assinaláveis consoante a modalidade de polícia que as pratique. Mais concretamente, quanto à natureza, finalidade e fundamento. No caso das identificações praticadas pela polícia administrativa, a sua natureza é a de medida de polícia *stricto sensu*, pelo que a sua finalidade é a prevenção de perigos e o seu fundamento reside no direito administrativo-policial. Daí que estas identificações sejam também designadas por *identificações preventivas*. Já as identificações praticadas pela polícia judiciária têm a natureza de medida cautelar e de polícia, a sua finalidade é auxiliar a justiça penal na perseguição/repressão da criminalidade e o seu fundamento reside no direito processual penal. Não obstante esta diferença, entre a polícia administrativa *stricto sensu* e a polícia judiciária, e entre as medidas de polícia *stricto sensu* e as medidas cautelares e de polícia, existe uma relação de intercomunicabilidade, *maxime* no que diz respeito às identificações por força do seu potencial de dupla função (preventivo ou repressivo). Sobre esta ambiguidade, a doutrina esforçou-se por esclarecer qual a fonte normativa aplicável, sobressaindo-se aqui a *teoria do elemento determinante* que manda aplicar o regime jurídico de acordo com a finalidade da identificação. Perante o aduzido, e cumprindo com o nosso objetivo, afirmamos que as *identificações preventivas* gozam de autonomia doutrinal consolidada no campo do direito policial.

Passemos ao segundo objetivo: *determinar a admissibilidade de uma identificação para fins preventivos na ordem jurídica portuguesa*. A manifestação autónoma da identificação preventiva do art. 28.º-1/a da LSI só teria lugar se existissem casos dignos de tutela policial que extravasassem o domínio do art. 250.º do CPP. No tocante a condições objetivas de identificação, as mesmas são partilhadas por ambos os normativos: *lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial*. A diferenciação ocorre, pois, nas condições subjetivas de identificação. No art. 250.º-1 do CPP admite-se a identificação de suspeito em quatro sentidos distintos. Por isso deve distinguir-se *suspeito em sentido processual-penal* de *suspeito em sentido jurídico-criminal*, constituindo este, somente, uma modalidade englobada naquele. O sentido jurídico-criminal de suspeito, que nos interessa particularmente, deve ser aferido em função do art. 1.º e do CPP, delimitado pela al. a) do mesmo artigo e, ainda, pelos princípios do direito penal. Logo, temos que o *suspeito em sentido jurídico-criminal*, suscetível de identificação nos termos do art. 250.º do CPP, é a pessoa sobre a qual recaia, pelo menos, um indício da prática de um facto penalmente relevante, segundo um juízo de imputação causal influenciado pelas regras gerais da experiência e da ciência. Aqui enquadram-se os crimes consumados, as tentativas puníveis, os atos preparatórios puníveis e, ainda, os atos preparatórios não puníveis mas que se encontrem numa relação material e/ou temporal próxima de uma tentativa punível. Mas não mais que isso. Pretender ampliar esse sentido a outros factos isentos de dignidade penal representaria a desvitalização do carácter fragmentário e de *ultima ratio* do direito penal, eco da proibição do excesso consagrado no art. 18.º-2 da CRP. Especialmente porque existe uma outra atividade pública vocacionada para salvaguardar todos os bens jurídicos, independentemente da sua relevância penal. Referimo-nos, pois, à polícia administrativa *stricto sensu*, já que é a ela que cabe a prevenção de perigos para a legalidade democrática, segurança interna e direitos dos cidadãos. É aqui que se enquadra a identificação presente no art. 28.º-1/a da LSI. Segundo este preceito, podem ser submetidas a identificação as *pessoas suspeitas*. Sobre o sentido desta suspeição, poder-se-ia afirmar, equivocadamente, que o mesmo coincide com o sentido de suspeição processual-penal ou jurídico-criminal. Todavia, o CPP comprime o sentido de suspeito processual-penal aos fins do direito penal e do direito processual penal, onde se incluem princípios da fragmentariedade e da subsidiariedade. Por essa razão o sentido jurídico-criminal de suspeito deve apenas afirmar-se perante factos penalmente relevantes, excluindo-se os demais. Nestes termos, ficam sem tutela penal um lote de bens jurídicos policialmente relevantes e que, ainda assim, devem ser protegidos

pela polícia administrativa *stricto sensu*. Quem afirmar a redundância do art 28.º-1/a da LSI, por aderir à *tese da exclusividade do suspeito processual-penal*, estará a negar a manifestação de um instituto com autonomia constitucional na sua dimensão fundamental, a saber, a polícia administrativa *stricto sensu* na prevenção de perigos, devidamente legitimada no art. 272.º da CRP. Naturalmente não se defende um suspeito em sentido omniabrangente. Tal não seria admissível num Estado de Direito democrático. O *suspeito* do art. 28.º-1/a da LSI deve ser entendido, sim, em *sentido jurídico-policial*, ou seja, recortado pela noção de perigo policial. Assim, explica-se como *suspeito em sentido jurídico-policial* o indivíduo sobre quem recaía um juízo de perigo policial. O perigo, por sua vez, consuma-se com os seguintes elementos: 1) circunstâncias objetivas de perigo; 2) juízo de prognose, antecipando uma relação de causa-efeito entre as circunstâncias objetivas de perigo e o potencial dano; 3) grau de probabilidade policialmente relevante; 4) grau de segurança no juízo de probabilidade; 5) relevância do bem jurídico ameaçado; e 6) intensidade quantitativa e qualitativa dos danos representados. O *suspeito jurídico-policial* tem, portanto, um alcance mais amplo que o suspeito em sentido processual-penal, o que se justifica, à luz de M. Andrade, por a prevenção de perigos ser naturalmente revestida de maior urgência e dignidade (2009). Deste modo, “é natural e compreensível que os pressupostos e condições das acções de intromissão e devassa preordenadas à prevenção de perigos sejam menos exigentes, relativamente às acções correspondentes do lado do processo penal” (M. Andrade, 2009, p. 132). Por outro lado, a maior latitude do *suspeito jurídico-policial* explica-se, igualmente, com o carácter fragmentário e subsidiário do direito penal. Para a concretização do segundo objetivo sustenta-se, então, que existe espaço na ordem jurídica portuguesa para uma identificação preventiva, já que a identificação prevista no art. 28.º-1/a da LSI não se confunde com aquela outra prevista no art. 250.º do CPP, antes complementa-a.

Como terceiro objetivo indicámos: *determinar o procedimento de uma identificação para fins preventivos na ordem jurídica portuguesa*. Outro problema que poderia ser apontado à identificação da LSI é a ausência de densificação legal quanto ao seu procedimento. Se por um lado essa ausência coaduna-se com a maior latitude admitida à polícia preventiva de perigos, por outro, pode colidir com o princípio da tipicidade das medidas de polícia, sobretudo se for exigida a sua enunciação exhaustiva. No entanto, cremos ter encontrado no tecido legal um procedimento identificativo que, legitimamente, pode ser aplicado à *identificação preventiva* na LSI. Referimo-nos ao procedimento

identificativo previsto na L5/95, apesar da sua [alegada] revogação tácita. É que, repare-se, esta revogação resultou do entendimento de que a L59/98, ao alterar a redação do art. 250.º do CPP, da competência da polícia judiciária, incluiu nele o regime jurídico da L5/95, criando, portanto, uma incompatibilidade entre normas e, por conseguinte, determinando o fim da vigência das normas mais antigas. É precisamente essa incompatibilidade que sustenta o juízo de revogação tácita. Todavia, a mesma incompatibilidade não ocorre para efeitos de *identificação preventiva* do art. 28.º-1/a da LSI, já que esta ocorre no âmbito da polícia administrativa *stricto sensu* e, portanto, encontra-se sujeita às regras do direito administrativo-policial. Antes pelo contrário. O aproveitamento do procedimento identificativo da L5/95 para a identificação preventiva da LSI revela-se não só como compatível como também necessário, satisfazendo as maiores exigências do princípio da tipicidade das medidas de polícia. E se atentarmos à teleologia da L5/95, concluímos que este diploma foi concebido, precisamente, para o domínio que não é reservado ao processo penal, ou seja, para o campo da identificação preventiva. Com efeito, porque a revogação tácita consiste, na realidade, numa simples convicção fundamentada, sem força obrigatória geral, entendemos que a mesma deve produzir efeitos apenas no domínio para que foi sustentada, ou seja, no processo penal, não alcançado o âmbito do art. 28.º-1/a da LSI. Para reforçar este entendimento saliente-se o facto de a L5/95 ter sido alterada pela L49/98, de 11 de agosto, dias antes da L59/98, de 25 de agosto, presumidamente ter revogado a L5/95. Perante a energia imprimida pelo legislador parlamentar para alterar este diploma só podemos concluir que não era a sua intenção expurgar completamente a L5/95 do ordenamento jurídico, mas apenas do âmbito processual-penal. A “repristinação” da L5/95 já havia sido defendida no ActRE de 22-09-2015 para o procedimento de identificação contraordenacional. Por isso, encerramos o terceiro objetivo convictos da legitimidade aplicacional do procedimento identificativo da L5/95 à identificação preventiva na LSI.

Sobre o quarto objetivo escrevemos: *determinar a compatibilidade de um procedimento identificativo, para fins preventivos, com o princípio da tipicidade das medidas privativas da liberdade*. O procedimento identificativo extraído da L5/95 tem a particularidade de admitir a condução compulsória do identificando a posto policial, se a identificação for impossível ou recusada, por um período não superior a duas horas¹⁶⁸. Contra esta hipótese afiguram-se dois argumentos. O primeiro diz-nos que o ActC n.º

¹⁶⁸ Art. 3.º-1 da L5/95.

479/94 já declarara a inconstitucionalidade de um procedimento deste tipo. De facto, este aresto declarou a inconstitucionalidade de procedimento privativo da liberdade, até seis horas, para efeitos de identificação, de “pessoa insuspeita da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes”, por motivos de segurança interna. Todavia, e em primeiro lugar, o TC delimitou o objeto da sua apreciação ao sentido mais gravoso permitido pelas normas fiscalizadas, pelo que, apesar de ter utilizado a expressão “insuspeito da prática de qualquer crime”, pela forma como constrói a sua argumentação parece-nos que o juízo de inconstitucionalidade desenvolveu-se sobre um “insuspeito de nada”. O próprio TC admite que outras hipóteses subsumidas nas normas em apreciação poderiam ser constitucionalmente válidas. Em segundo lugar, a inconstitucionalidade afere-se à relação cumulativa do “insuspeito da prática de qualquer crime” com o “local não frequentado habitualmente por delinquentes”, o que, *a contrario*, admite a conformidade constitucional quando o insuspeito da prática de qualquer crime seja sujeito a um procedimento identificativo privativo da liberdade se encontrado em local frequentado habitualmente por delinquentes. Porém, esta condição deve ser submetida a uma interpretação atualista, dada a sua obsolescência e insuficiência para proteger uma realidade complexa e imprevisível como a atual, em que determinados locais, não necessariamente frequentados por delinquentes, impõe uma maior intervenção e atenção policial, face à sua criticidade, como é o caso dos aeroportos ou das áreas que tendencialmente atraem uma grande concentração de pessoas. Em terceiro lugar, o AcTC n.º 489/94 reporta a um momento em que a CRP não previa no seu art. 27.º-3 a “detenção de suspeitos, para efeitos de identificação, nos casos e pelo tempo estritamente necessários” (al. g)). Por conseguinte, é razoável supor que atualmente o TC poderia pronunciar-se de forma diferente. Um segundo argumento oponível ao procedimento de identificação preventivo e privativo da liberdade reside na alegada ausência de autorização constitucional para esse efeito, afirmando-se que o art. 27.º-3/g da CRP apenas admite uma suspeição processual-penal ou jurídico-criminal. Porém, sobre este preceito manifestamo-nos a favor de um sentido mais amplo, nomeadamente, de um *sentido jurídico-policial*. O elemento teleológico do art. 27.º-3/g da CRP faz-nos questionar o seu sentido meramente processual-penal ou criminal, pois o processo de identificação nesse âmbito já havia sido considerado constitucional no AcTC n.º 7/87, *ex vi* da sua instrumentalidade e independentemente da autorização constitucional escrita. Por outro lado, um outro procedimento de identificação, preordenado à segurança interna, fora declarado inconstitucional no AcTC n.º 479/94. Logo, considerando a *mens legis* do

art. 27.º-3/g da CRP, cremos que o legislador constituinte pretendeu, de facto, legitimar uma modalidade de identificação mais abrangente que aquela existente no direito processual-penal e que ainda não beneficiava de autorização constitucional. Por sua vez, o elemento histórico, através do exame dos respetivos trabalhos preparatórios da revisão constitucional, evidencia um sentido proteiforme de *suspeito*, consoante o grupo parlamentar que estivesse a intervir: o PS defendera um sentido constitucional, processual-penal ou criminal, o PSD um sentido para defesa da segurança interna, enquanto o PCP temia um alcance “omniabrangente”. Desta forma, o sentido de suspeito mais conforme à *mens legislatoris* só pode ser o de um sentido mais amplo que o admitido em sede processual-penal. No entanto, um sentido “omniabrangente” seria atentatório para um Estado de Direito democrático, razão pela qual o *suspeito* referido no art. 27.º-3/g deve ser entendido em *sentido jurídico-policial*. Passando ao elemento sistemático, devemos esclarecer, em primeiro lugar, que o art. 27.º-3 não autoriza medidas privativas da liberdade apenas para salvaguardar valores da esfera penal. Nem sequer podemos afirmar que no art. 27.º-3 reside o monopólio constitucional das medidas privativas da liberdade admissíveis. Desde logo, o art. 28.º da CRP prevê a admissibilidade constitucional de medidas de coação para além da prisão preventiva. Acresce que a polícia administrativa *stricto sensu* encontra-se constitucionalmente legitimada a prevenir perigos para a legalidade democrática, segurança interna ou para os direitos dos cidadãos. Desse modo, uma interpretação limitativa do art. 27.º-3/g, negando a identificação de suspeitos em sede de polícia administrativa *stricto sensu*, significaria negar grosseiramente uma parcela da Constituição. O próprio legislador ordinário reconhece a existência de várias modalidades de suspeitos¹⁶⁹. Afirmamos, portanto, o *sentido jurídico-policial do suspeito* mencionado no art. 27.º-3/g da CRP. A favor de uma noção de suspeito jurídico-criminal, Sousa e Alexandrino (2000), Magalhães (1999) ou, sem convicção, Canotilho e Moreira (2014). A favor de uma noção mais ampla de suspeito, Soares (2017), Sousa (2016), o AcTRE de 22-09-2015 ou o AcTRL de 20-03-2001.

Finalmente, o último objetivo: *determinar a compatibilidade de um procedimento identificativo, para fins privativos, com o regime específico dos DLG*. Atendendo ao potencial invasivo de um procedimento identificativo para os DLGs, sempre se teria de

¹⁶⁹ O CPP apresenta no art. 250.º um sentido polissémico de suspeito. O Estatuto Disciplinar da PSP, no art. 13.º-2/d fala em suspeitos criminais e em outros suspeitos. O Regime Jurídico das Armas e Munições, no art. 109.º-3, prevê a identificação de pessoas insuspeitas da prática de crimes serem conduzidas a posto policial por impossibilidade de identificação, etc..

explorar a sua harmonia com o regime específico dos DLGs. Em primeiro lugar, o art. 18.º-2 e 3 da CRP refere-se a leis restritivas de DLGs, o que, conjugado com o art. 165.º-1/b, revela-nos que a Constituição exige a natureza de lei formal dos diplomas que pretendam restringir os DLGs. *In casu* damos esta condição como verificada, pois tanto a L5/95 como a LSI foram emanadas pela própria AR. Em segundo lugar, diz-nos o art. 18.º-2 da CRP que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição”. A habilitação constitucional da identificação do art. 28.º-1/a da LSI e do respetivo procedimento identificativo suscetível de privação da liberdade até duas horas resulta de dois preceitos: 1) o art. 272.º-1 da CRP, que mandata a polícia administrativa *stricto sensu* para a prevenção de perigos à legalidade democrática, segurança interna e aos direitos dos cidadãos, surgindo a identificação como uma medida de polícia modesta mas fundamental para essa prevenção e para a eficácia do Estado no desempenho da atividade de polícia; e 2) o art. 27.º-3/g da CRP, se interpretado no sentido de um *suspeito jurídico-policial*. Mas mesmo que se faça uma leitura redutora desse preceito, a uma natureza tão-somente processual-penal ou criminal, ainda assim seria possível admitir a conformidade constitucional do procedimento identificativo preventivo, pois tanto a doutrina como a jurisprudência admitem autorizações constitucionais não escritas. Logo, seguindo o AcTC n.º 7/87, poderíamos sustentar a constitucionalidade daquele procedimento por força da natureza de dupla função das identificações e do potencial instrumental das *identificações preventivas* para alcançar uma das medidas privativas da liberdade admitidas pelo art. 27.º-3, designadamente a al. g) se interpretada em sentido processual-penal. Em terceiro lugar, damos também por verificados os pressupostos presentes no art. 18.º-3, a saber, a generalidade e abstração da lei restritiva, a proibição da sua retroatividade e a proibição de diminuição da extensão e do alcance do conteúdo essencial dos DLGs. Sobre este último critério, por ser um tema complexo, diremos apenas pressupor que essas barreiras intransponíveis são conservadas no controlo policial de identidades, porquanto o procedimento de identificação preventiva tem um potencial invasivo mínimo e bastante limitado no tempo. Por fim, a avaliação da conformidade com o princípio da proibição do excesso (art. 18.º-2 da CRP), que se desdobra em três subprincípios. Quanto à adequação, o procedimento de identificação preventiva é apta a garantir a prevenção de perigos e a eficácia da AP na veste de polícia. Quanto à necessidade, não se vislumbram outros mecanismos menos invasivos para o efeito, já que o procedimento de identificação preventiva por período que não pode exceder as duas horas é elementar. Na verdade, este

procedimento vem consolidar as exigências da proibição do excesso, concedendo à polícia um procedimento mais benigno que aquele existente no art. 250.º do CPP, que prevê a privação da liberdade até seis horas e que, na ausência de nenhum outro procedimento identificativo, poderia provocar a tentação da sua ampliação a quaisquer ocorrências com relevância policial, mesmo aquelas desprendidas de uma autêntica relevância processual-penal. Já a proporcionalidade *stricto sensu* também encontra-se observada pois o procedimento de identificação defendido para o art. 28.º-1/a da LSI não se afigura como desajustado para salvaguardar a legalidade democrática, a segurança interna ou os direitos dos cidadãos.

Damos assim por concluída a nossa investigação, afirmando convictamente, como resposta ao nosso problema de investigação, que a identificação da LSI representa uma medida de polícia original no ordenamento jurídico português, com um âmbito de ação próprio e distinto daquele outro reservado à identificação do CPP. Deste modo, acreditamos ter contribuído para legitimar a ação policial na identificação preventiva de suspeitos, desvendando uma medida de polícia esquecida mas essencial para a prossecução do fim capital da polícia, nomeadamente, a prevenção de perigos.

Como linhas de investigação futuras sugerimos: 1) a realização de entrevistas preordenadas ao confronto da posição apresentada *supra* com a reflexão de autores referenciados na doutrina portuguesa; 2) a realização de inquéritos ao efetivo policial da PSP para averiguar o seu conhecimento sobre a identificação de suspeitos preventiva prevista na LSI; 3) a densificação do espaço-fronteira entre os atos preparatórios não puníveis com relevância penal e os atos preparatórios não puníveis sem relevância penal; 4) uma análise mais objetiva das várias leituras do princípio da tipicidade das medidas de polícia, previsto no art. 272.º-2 da CRP; 5) a admissibilidade no processo penal de provas obtidas em intervenções policiais preventivas; e 6) o dilema contemporâneo da atividade de polícia judiciária que, em razão das exigências do processo penal, poderá ver-se compelida a adiar as exigências de prevenção de perigos.

REFERÊNCIAS

- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 6/84, de 18 de janeiro, processo n.º 32/83.
Relator: Cons. Cardoso da Costa. *Diário da República*, Série II, de 02-05-1984.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 325/86, de 19 de novembro, processo n.º 82/83.
Relator: Cons. Cardoso da Costa. *Diário da República*, Série II, de 19-03-1987.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87, de 9 de janeiro, processo n.º 306/86.
Relator: Cons. Mário de Brito. *Diário da República*, Série I, n.º 33, de 09-02-1987.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 103/87, de 24 de março, processo n.º 74/83.
Relator: Cons. Cardoso da Costa. *Diário da República*, Série I, de 06-05-1987.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 340/87, de 9 de janeiro, processo n.º 122/86.
Relator: Cons. Mário Afonso. *Diário da República*, Série II, de 24-09-1987.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 489/89, de 13 de julho, processo n.º 305/88.
Relator: Cons. Martins da Fonseca. *Diário da República*, Série II, n.º 27, de 01-02-90.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 155/91, de 24 de abril, processo n.º 63/90.
Relator: Cons. Mário de Brito. *Diário da República*, Série II, n.º 202, de 03-09-1991.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 160/91, de 24 de abril, processo n.º 303/89.
Relator: Cons. Messias Bento. *Diário da República*, Série II, de 04-09-1991.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 430/91, de 7 de dezembro, processo n.º 314/91.
Relator: Cons. Mário de Brito. *Diário da República*, Série I-A, n.º 282, de 07-12-1991.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 479/94, de 7 de julho, processo n.º 208/94.
Relator: Cons. Monteiro Diniz. *Diário da República*, Série I, n.º 195, de 24-08-1994.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 254/99, de 04 de maio, processo n.º 254/99.
Relator: Cons. Sousa e Brito. *Diário da República*, Série II, de 15-06-1999.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/99, de 09 de novembro, processo n.º 625/96.
Relator: Cons. Sousa e Brito. *Diário da República*, Série II, de 26-02-2002.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 155/2007, de 02 de março, processo n.º 695/2006. Relator: Cons. Gil Galvão. *Diário da República*, Série II, de 02-03-2007.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 304/2008, de 30 de maio, processo n.º 428/2008. Relator: Cons. João Cura Mariano. *Diário da República*, Série I, n.º 116, de 18-06-2008.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 121/2010, de 08 de abril, processo n.º 192/2010. Relator: Cons. Vítor Gomes. *Diário da República*, Série II, de 28-04-2010.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/2019, de 26 de setembro, processo n.º 891/2019. Relator: Cons. Maria de Fátima Mata-Mouros. *Diário da República*, Série II, de 08-11-2019.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 182/2020, de 11 de março, processo n.º 868/2018. Relatora: Cons. Joana Fernandes Costa. *Acórdãos: 107.º volume: 2020*. Tribunal Constitucional.

http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/content/reserved/ebook_html5/tc_acordaos_0107/

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 489/2022, de 14 de julho, processo n.º 732/2021. Relatora: Cons. Mariana Canotilho. *Diário da República*, Série II, n.º 186, de 26-09-2022.

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 18 de setembro de 2013. Processo n.º 75/12.0GBMIR.C1.

<http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/ff91cbe4545fd280257bf00033b687?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 22 de setembro de 2015. Processo n.º 54/13.0PBEVR.E1. <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/54-2015-94273375>

Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, de 08 de maio de 2018. Processo n.º 3/14.8FCOLH.E1. <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao/3-2018-116287772>

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 20 de março de 2001. Processo n.º 0008625.

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/5680b1c131e2>

[ca6580256a45004598d3?OpenDocument&Highlight=0,identifica%C3%A7%C3%A3o,recusa,desobedi%C3%Aancia,250](https://www.pgdlisboa.pt/jurel/jur_print_ficha.php?nid=4433&codarea=57)

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 29 de maio de 2008. Processo n.º 3710/08 9ª Secção.

https://www.pgdlisboa.pt/jurel/jur_print_ficha.php?nid=4433&codarea=57

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 20 de abril de 2017. Processo n.º 395/15.1PGAMD.L19.

<http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/feea711815f0d08680258129005f099d?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27 de outubro de 2010. Processo n.º 421/09.3GBVNG.P1.

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/16e354ba1a625856802577e000367268?OpenDocument>

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 09 de março de 2022. Processo n.º 585/21.8GBOAZ.P1.

<http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/16e354ba1a625856802577e000367268?OpenDocument>

Alexy, R. (1993). *Teoria de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales.

Almeida, V. N. (1991). Declaração de voto. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 294/91, de 1 de julho, processo n.º 338/90. Relator: Cons. Ribeiro Mendes. *Diário da República*, Série II, de 13-11-1991.

Almeida, V. N. (1994). Declaração de voto. In A Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 479/94, de 24 de agosto, *Diário da República*, série I-A, n.º 195/1994 (pp. 4920-4924).

Amaral, D. F. (2018). *Curso de direito administrativo: Volume I* (4.ª ed., reimp.). Almedina.

Amaral, D. F. (2020). *Curso de direito administrativo: Volume II* (4.ª ed., reimp.). Almedina.

Andrade, J. C. V. (2019). *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976* (6.ª ed.). Almedina.

- Andrade, M. C. (2009). *Bruscamente no verão passado: A reforma do Código de Processo Penal: Observações críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente*. Coimbra Editora.
- Braz, J. (2020). *Investigação criminal: A organização, o método e a prova: Os desafios da nova criminalidade* (5.^a ed.). Almedina.
- Boff, L. (2002). As idades da globalização. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 7(16), 101-110. <https://www.redalyc.org/pdf/279/27901609.pdf>
- Brinkmann, S. (2013). *Qualitative interviewing*. Oxford University Press.
- Brinkmann, S. (2017). The interview. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (5th ed., pp. 997-1038). Sage.
- Brito, J. S. (1991). Declaração de voto vencido. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 160/91, de 24 de abril, processo n.º 303/89, *Diário da República*, Série II, de 04-09-1991.
- Brito, M. N. (2017). Direito administrativo de polícia. In P. Otero & P. Gonçalves (Coords.), *Tratado de direito administrativo especial* (pp. 281-456). Almedina.
- Bronze, J. (2006). *Lições de introdução ao direito* (2.^a ed.). Coimbra Editora.
- Caetano, M. (1973/1990). *Manual de direito administrativo: Volume II* (10.^a ed., 3.^a reimp.). Almedina.
- Canotilho, J. (2003). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7.^a ed., 4.^a reimp.). Coimbra: Edições Almedina.
- Canotilho, J. & Moreira, V. (2014). *Constituição da república anotada: Volume II* (4.^a ed.). Coimbra Editora.
- Castro, C. S. (2003). *A questão das polícias municipais*. Coimbra Editora.
- Caupers, J. & Eiró, V. (2016). *Introdução ao direito administrativo* (12.^a ed.). Âncora-Editora.
- Código de processo penal francês [Code procédure pénale].
<https://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20proc%C3%A9dure%20p%C3%A9nale.pdf>

Comissão Eventual para a Revisão Constitucional. Acta da reunião de 11 de setembro de 1996. *Diário da Assembleia da República*, 2.^a série-RC, n.º 20, de 12 de setembro de 1996.

https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/DAR/IV_RevisaoConstitucional/DAR_IIR_C_20.pdf

Comissão Eventual para a Revisão Constitucional. Acta da reunião de 17 de abril de 1997. *Diário da Assembleia da República*, 2.^a série-RC, n.º 77, de 18 de Abril de 1997, pp. 2240-2244.

https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/DAR/IV_RevisaoConstitucional/DAR_IIR_C_77.pdf

Correia, F. A. (1994). Declaração de voto. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 479/94, de 24 de agosto, *Diário da República*, série I-A, n.º 195/1994 (pp. 4917-4920).

Correia, S. (1994). Polícia. In J. P. Fernandes (Ed.), *Dicionário jurídico da administração pública: Volume VI* (pp. 393-408). Narciso Correia – Artes Gráficas.

Costa, A. T. (1991). Declaração de voto. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 430/91, de 7 de dezembro, processo n.º 314/91. Relator: Cons. Mário de Brito. *Diário da República*, Série I-A, n.º 282, de 07-12-1991.

Coutinho, C. P. (2018). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e Prática* (2.^a ed., 2.^a reimp.). Almedina.

Decreto-lei n.º 78/87. Código de processo penal. *Diário da República*, n.º 40/1987, Série I de 1987-02-17. Governo.

Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro. Estatuto Profissional do Pessoal com Funções Policiais da PSP. *Diário da República*, Série I, nº204/2015, 9054-9086. Ministério da Administração Interna.

Dias, J. F., (2011). *Direito Penal: Parte geral: Tomo I: Questões fundamentais: A doutrina geral do crime* (2.^a ed.). Coimbra Editora.

Douzet, F. (2014). La géopolitique pour comprendre le cyberspace. *Hérodote*, 152-153 (1-2), 3-21.

https://www.cairn-int.info/article-E_HER_152_0003--understanding-cyberspace-with-geopolitic.htm

- Elias, L. (2011). *Segurança na contemporaneidade: Internacionalização e comunitarização* (Tese de doutoramento). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Elias, L. (2018). *Ciências policiais e segurança interna: Desabafos e prospectiva*. ISCPSP – ICPOP.
- Fernandes, J. J. (2014). *Os Desafios da Segurança Contemporânea*. Pedro Ferreira-Artes Gráficas.
- Ferreira, M. C. (1961). *Direito Penal II*. Ed. Autor.
- Fortin, M. (1999). *O processo de investigação: Da concepção à realização*. Lusociência.
- Gomes, C. A. (1999). *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*. Coimbra Editora.
- Gonçalves, F., & Alves, M. (2002). *Os tribunais, as polícias e o cidadão: O processo penal prático* (2.ª ed. revista e atualizada). Almedina.
- Gouveia, J. (2017). *Manual de direito constitucional: Volume I* (6ª ed.). Almedina.
- Gouveia, J. B. (2021). *Manual de direito constitucional: Volume II* (7.ª ed., refundida e atualizada). Almedina.
- Inspeção-Geral da Administração Interna [IGAI]. (2015, 5 de janeiro). Recomendação IG-01/2015: Da obrigatoriedade de elaboração de auto de identificação, de relatório, e de comunicação ao MP. IGAI.
- Kajibanda, R. (2016). Defesa Nacional: Novas Ameaças. *Direito, Segurança e Democracia*, n.33. <http://www.cedis.fd.unl.pt/direito-seguranca-e-democracia>
- Larenz, K. (1997). *Metodologia da Ciência do Direito* (3.ª ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lara, A. S. (2009). *Ciência política: Estudo da ordem e da subversão* (5.ª ed). Universidade Técnica de Lisboa.
- Lei n.º 5/95, de 21 de fevereiro. Estabelece a obrigatoriedade do porte de documento de identificação. *Diário da República*, Série I-A, n.º 44/95, 1037-1038. Assembleia da República.

- Lei n.º 49/98, de 11 de agosto. Confere à Polícia Marítima competência para exigir a identificação de qualquer pessoa, nas condições nela previstas. *Diário da República*, Série I-A, n.º 184. Assembleia da República.
- Lei n.º 59/98, de 25 de agosto. Altera o Código de Processo Penal. *Diário da República*, Série I-A, 4236-4344. Assembleia da República.
- Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro. Regime Jurídico das Armas e suas Munições. *Diário da República*, Série I-A, n.º 39/2006.
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. Lei orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, Série I, n.º 168/2007, 6065-6074. Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Lei de segurança interna. *Diário da República*, Série I, n.º 167/2008. Assembleia da República.
- Lei n.º 37/2019, de 30 de maio. Estatuto Disciplinar da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, Série I, n.º 104/2019, 2726-2746. Assembleia da República.
- Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto. Estatuto do Ministério Público. *Diário da República*, Série I-A, n.º 118/2004, 131-222. Assembleia da República.
- Lomba, P. (2003). Sobre a teoria das medidas de polícia administrativa. In J. Miranda (Regente), *Seminário de direito administrativo de 2001-2002: 1.º Volume* (pp. 177-232). AAFDL Editora.
- Machete, P. (2020). Artigo 272.º: Polícia. In J. Miranda & R. Medeiros (Eds.), *Constituição portuguesa anotada: Volume III* (pp. 583-610). Universidade Católica Editora.
- Magalhães, J. (1999). *Dicionário da revisão constitucional*. Editorial Notícias.
- Marques, F. (2003). As polícias administrativas. In J. Miranda (Regente), *Seminário de direito administrativo de 2001-2002: 1.º Volume* (pp. 113-176). AAFDL Editora.
- Mateus, R. (1989). Declaração de voto vencido. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 489/89, de 13 de julho, processo n.º 305/88. Relator: Cons. Martins da Fonseca. *Diário da República*, Série II, n.º 27, de 01-02-90.
- Medeiros, R., & Cortês, A. (2017). Art. 26.º: Outros direitos pessoais. In J. Miranda & R. Medeiros (Eds.), *Constituição portuguesa anotada: Volume I* (pp. 440-460). Universidade Católica Editora.

- Miranda, J. (1990). *Funções, órgãos e actos do estado*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Miranda, J. (2017). *Direitos fundamentais*. Almedina.
- Miranda, J. (2020). *Direitos fundamentais* (3.^a ed.). Almedina.
- Miranda, J. (2022). *Atos legislativos* (reimp.). Almedina.
- Miranda, J., & Silva, J. (2017). Art. 18.º: Força jurídica. In J. Miranda & R. Medeiros (Eds.), *Constituição portuguesa anotada: Volume I* (2.^a ed., pp. 229-296). Universidade Católica Editora.
- Moutinho, J. (2017). Artigo 27.º: Direito à liberdade e segurança. In J. Miranda & R. Medeiros, *Constituição portuguesa anotada: Volume I* (2.^a ed., pp. 461-470). Universidade Católica Editora.
- Newman, G. & Clarke, R. (2008). *Policing terrorism: An executive's guide*. COPS Office publishes.
- Novais, J. R. (2022). *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição* (3.^a ed). AAFDL Editora
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 7/2002. Relator: Mário Serrano. *Diário da República*, Série II, n.º 145, de 26 de junho de 2008. Ministério Público.
- Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 161/2004 [n.º 1/2008]. Relator: Alberto Remédio. *Diário da República*, Série II, n.º 08, de 11 de janeiro de 2008. Ministério Público.
- Pinheiro, A. S., & Oliveira, J. M. (1994). O bilhete de identidade e os controlos de identidade. *Revista do Ministério Público*, 15(60), p. 11-100.
<https://rmp.smmp.pt/ermp/60/index.html>
- Poças, L. (2022). *Manual de investigação em direito* (2.^a ed.). Almedina.
- Polícia de Segurança Pública (2020). Estratégia PSP 20/22.
https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Documentos%20Estrat%C3%A9gicos/Estrat%C3%A9gia%20PSP%202020_2022.pdf
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.

- Raposo, J. (2006a). *Direito policial: Tomo I*. Almedina.
- Raposo, J. (2006b). O regime jurídico das medidas de polícia. In J. Miranda (Coord.), *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento, Vol. I* (pp. 693-794). Coimbra Editora.
- Região Sul [diário online]. (2019, 22 de agosto) Há 20 anos a onda gigante não chegou ao Algarve: Perdidos e achados da SIC. <https://regiao-sul.pt/algarve-na-tv/ha-20-anos-a-onda-gigante-nao-chegou-ao-algarve-perdidos-e-achados-da-sic/474063>
- Santos, N. R. P. (2020). O facto no direito penal securitário: Em especial, as incriminações de atos preparatórios no terrorismo. *Anatomia do Crime – Revista de Ciências Jurídico-Criminais*, 11, 23-80.
- Serra, J. M. B. (1991a). Declaração de voto. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 160/91, de 24 de abril, processo n.º 303/89. *Diário da República*, Série II, de 04-09-1991.
- Serra, J. M. B. (1991b). Declaração de voto. In Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 430/91, de 7 de dezembro, processo n.º 314/91. *Diário da República*, Série I-A, n.º 282, de 07-12-1991.
- Serra, J. M. B. (1994). Declaração de voto vencido. In *Diário da República*, série I-A, n.º 195/1994, 4907-4931, acórdão do tribunal constitucional n.º 479/94, de 24 de agosto de 1994.
- Silva, G. M. (1993). A ordem pública e os direitos fundamentais: A polícia e o direito penal. *Polícia portuguesa*, 82, 2-4.
- Silva, G. M. (2015). *Introdução ao estudo do direito* (5.^a ed.). Universidade Católica Editora.
- Silva, R. (2019). *Identificação de suspeitos e consequências jurídicas da recusa* [Dissertação de mestrado não publicado]. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32985/1/156423_Silva_Identifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Suspeitos%20e%20Consequ%C3%Aancias%20Jur%C3%ADdicas%20da%20Recusa.pdf
- Silva, V. (1998). *Em busca do acto administrativo perdido* [Dissertação de doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa]. Almedina.

- Soares, P. (2017). *Meios de obtenção de prova no âmbito das medidas cautelares e de polícia* (2.^a ed.). Almedina.
- Sousa, A. (2016). *Manual de direito policial: Direito da ordem e da segurança pública*. Vida Económica.
- Sousa, M. & Alexandrino, J. (2000). *Constituição da República Portuguesa comentada*. Lex.
- Terrill, W. (2014). Police Coercion. In M. Reisig & R. Kane (Eds.), *The Oxford handbook of police and policing*, (pp. 260-279). Oxford University Press.
- Trancoso, R. E. (2019). Medidas cautelares e de polícia: Enquadramento jurídico, prática e gestão processual. In Centro de Estudos Judiciários (CEJ), *Meios de obtenção de prova e medidas cautelares e de polícia: Trabalhos do 2.º Ciclo do 32.º Curso de Formação do MP* (pp. 99-134). Ministério Público.
- Valente, M. (2013). *Do ministério público e da polícia: Prevenção criminal e ação penal como execução de uma política criminal do ser humano*. Universidade Católica Editora.
- Valente, M. (2019). *Teoria Geral do Direito Policial* (6^a ed). Almedina.