Em conformidade com o artigo 43.º, alínea 2, a Convenção entrou em vigor para a Grécia em 1 de Junho de 1993.

Portugal é Parte nesta Convenção, que foi aprovada para ratificação pelo Decreto do Governo n.º 33/83, de 11 de Maio (publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 108, da mesma data), tendo depositado o seu instrumento de ratificação em 29 de Setembro de 1983, conforme aviso publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 126, de 31 de Maio de 1984. A Convenção vigora para Portugal desde 1 de Dezembro de 1983.

Departamento de Assuntos Jurídicos, 25 de Julho de 1994. — O Director, *José Maria Teixeira Leite Martins.*

Aviso n.º 217/94

Por ordem superior se torna público que o Comité Permanente da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, por notificação de 3 de Maio de 1994, comunicou que a República da Eslovénia depositou, em 22 de Março de 1994, o instrumento de adesão à Convenção sobre os Aspectos Civis do Rapto Internacional de Crianças, concluída na Haia, a 25 de Outubro de 1980.

Em conformidade com o artigo 38.º, parágrafo terceiro, a Convenção entrou em vigor para a República da Eslovénia em 1 de Junho de 1994.

Segundo o artigo 38.º, parágrafo quarto, a adesão só produzirá efeitos nas relações entre a República da Eslovénia e os Estados Contratantes que declararam aceitá-la.

Relativamente a Portugal, a Convenção foi aprovada para ratificação pelo Decreto do Governo n.º 33/83, conforme *Diário da República*, 1.ª série, n.º 108, de 11 de Maio de 1983. O depósito do instrumento de ratificação foi feito em 29 de Setembro de 1983, segundo *Diário da República*, 1.ª série, n.º 126, de 31 de Maio de 1984, entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1983.

A autoridade central portuguesa é a Direcção-Geral dos Serviços Judiciários, conforme *Diário da República*, 1.ª série, n.º 165, de 20 de Julho de 1985.

Departamento de Assunto Jurídicos, 28 de Julho de 1994. — O Director, *José Maria Teixeira Leite Martins.*

Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários

Aviso n.º 218/94

Por ordem superior se torna público que foram trocados em Lisboa, a 11 de Julho de 1994, os instrumentos de ratificação da Convenção entre a República Portuguesa e a Irlanda para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e respectivo Protocolo, assinados em Dublim em 1 de Junho de 1993 e aprovados, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da Repúbilca n.º 29/94, de 9 de Fevereiro, e ratificados pelo Decreto do Presidente da República n.º 47/94, de 18 de Maio, publicados no *Diário da República*, n.º 144, de 24 de Junho de 1994.

Nesta conformidade, e segundo o disposto no seu artigo 28.º, a Convenção e o respectivo Protocolo entraram em vigor em 11 de Julho de 1994.

Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, 19 de Julho de 1994. — O Subdirector-Geral, *Carlos Manuel Durrant Pais.*

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão n.º 479/94 — Processo n.º 208/94

Acordam no Tribunal Constitucional:

I — O pedido e os seus fundamentos

O Presidente da República, sob invocação do disposto nos artigos 278.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição e 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro, veio requerer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do Decreto n.º 161/VI da Assembleia da República, enviado para promulgação como lei e que «estabelece a obrigatoriedade do porte de documento de identificação».

Suportou-se o pedido nos fundamentos que, por transcrição integral, se deixam seguidamente expostos:

> 1 — Da conjugação do disposto nas normas do n.º 1 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 3.º do decreto em apreço, é conferido aos agentes das forças ou serviços de segurança, previstos nas alíneas *a*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, o poder de 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 serão previamente comunicadas ao idenficando, podendo os referidos agentes, em caso de falta, insuficiência ou recusa de identificação, conduzir os cidadãos ao posto policial mais próximo, onde permanecerão apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, nunca superior a seis horas.
>
> 2 — Sem pôr em causa a legitimidade constitucional de um dever geral de identificação, as referidas normas suscitam, no entanto, dúvidas de constitucionalidade — bem expressas no respectivo processo de aprovação parlamentar —, na medida em que autorizam que um cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeito a identificação policial, através de procedimento susceptível de o vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, na base da invocação de razões de segurança interna, excessivamente vagas e indeterminadas.
>
> 3 — Na esteira da doutrina e da jurisprudência do Tribunal Constitucional, as medidas de polícia encontram a sua legitimidade constitucional no quadro da prevenção de situações designadas de «perigo agudo de criminalidade», situações de perigo de futura delinquência assente em factores externos ou exógenos, como uma função de garantia da legalidade em geral, da ordem pública, de segurança interna e dos direitos dos cidadãos, sujeitas, como tal, à observância dos princípios da necessidade e da proporcionalidade.
>
> 4 — Com base neste entendimento podem suscitar-se, desde logo, dúvidas sobre a conformidade constitucional das referidas normas, conjugadas, do decreto em apreço, face ao disposto no artigo 27.º da Constituição da República, na exacta medida em que a retenção em posto poli-

cial até seis horas não configure um simples «acto instrumental necessário e adequado a conseguir a prisão ou detenção» de cidadão não identificado, por falta ou insuficiência de meios ou por recusa de identificação.

5 — E, também, quanto à sua necessidade e proporcionalidade, porquanto o artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal estabelece já mecanismos constitucionalmente adequados para atingir esse objectivo, parecendo igualmente desproporcionado que um cidadão, independentemente de qualquer suspeita, subjectiva ou objectiva, se tenha de submeter a um conjunto de medidas que não encontram justificação constitucional como actos instrumentais necessários para garantir a identificação de suspeitos. Poderá estar, assim, a ser violado o princípio da proibição do excesso das medidas de polícia, constante do artigo 272.º, n.º 2, da Constituição da República.

6 — É que, mesmo a admitir-se a constitucionalidade da retenção em posto policial de cidadãos insuspeitos, para efeitos de identificação policial, à mesma deverá seguir-se *imediatamente* um processo constitucionalmente adequado que lhes garanta a tutela efectiva dos seus direitos, liberdades e garantias, máxime de defesa, não bastando, para tal, a simples redução a auto, nos termos previstos nos n.os 6 e 7 do artigo 3.º do referido decreto.

7 — Ao que acresce não serem as «razões de segurança interna», justificativas do procedimento de identificação previsto no n.º 1 do artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 3.º do decreto da Assembleia da República, suficientemente determinadas e densas no seu conteúdo, por forma a permitirem o necessário controlo judicial da sua utilização, podendo estar, assim, em causa o princípio da tipicidade legal das medidas de polícia, que se extrai no n.º 2 do artigo 272.º da Constituição.

De referir que, nos termos da Constituição (artigo 272.º, n.os 1 e 3), não é a segurança interna que pode estabelecer limites aos direitos fundamentais — são estes que constituem o limite daquela —, sendo a doutrina unânime em afirmar a incompatibilidade entre garantia de direitos fundamentais e a sua dependência de decisões administrativas de natureza discricionária.

Nestes termos, suscitam-se dúvidas sobre a conformidade constitucional das normas constantes do n.º 1 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 3.º do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República, acima identificado, face ao disposto nos artigos 27.º e 272.º, n.os 1, 2 e 3, da Constituição da República.

II — A resposta do órgão autor da norma

Em conformidade com o disposto nos artigos 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, foi notificado o Presidente da Assembleia da República para, querendo, se pronunciar sobre o pedido, limitando-se, porém, na respectiva resposta, a oferecer o merecimento dos autos e a juntar os diários da Assembleia da República relativos à discussão e aprovação do decreto em causa.

Cumpre apreciar e decidir.

Porque os poderes de cognição do Tribunal Constitucional se acham subordinados ao princípio do pedido — o Tribunal só pode declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de normas cuja apreciação tenha sido requerida, podendo embora fazê-lo com fundamentação na violação de normas ou princípios constitucionais diversos daqueles cuja violação foi invocada — e tendo em conta os termos em que no requerimento do Presidente da República se definiu e especificou o sentido e dimensão das normas relativamente às quais se suscitaram dúvidas de constitucionalidade, caberá apenas decidir neste processo, por ser esse o objecto do pedido, se as normas conjugadas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do decreto n.º 161/VI, «na medida em que autorizam que um cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeito a identificação policial, através de procedimento susceptível de o vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, na base da invocação de razões de segurança interna», dispõem ou não de legitimidade constitucional.

III — A actividade de segurança interna. Seu enquadramento na Constituição e na lei

1 — A matéria relativa à segurança interna, cuja caracterização conceitual pode definir-se como a «actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática», acha-se tratada, embora por forma sumária e indirecta, a propósito das funções e medidas de polícia, no artigo 272.º da Constituição, que dispõe assim:

Artigo 272.º

Polícia

1 — A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

2 — As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

3 — A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

3 — A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.

A definição de polícia que neste preceito se contém é tendencialmente funcional e teleológica, pois acentua a forma de acção ou actividade da Administração destinada à defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos.

Os fins dos poderes funcionais assim atribuídos à polícia terão de ser actuados através de medidas previstas na lei (princípio da tipicidade legal), sendo que, por força da regra de correlação existente entre os meios e os fins, as medidas de polícia não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário (princípio da proibição do excesso).

O princípio da tipicidade legal impõe que os actos de polícia, além de terem um fundamento legal, devem traduzir-se em procedimentos individualizados e com conteúdo suficientemente definido na lei, seja qual for a sua natureza: quer sejam regulamentos gerais emanados das autoridades de polícia, decisões concretas e particulares, medidas de coerção ou operações de vigilância, todas as medidas de polícia estão sujeitas ao princípio da precedência da lei e da tipicidade legal.

O princípio da proibição do excesso, por seu turno, acarreta uma obrigatória subordinação das medidas de polícia aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade. Com ele reafirma-se enfaticamente o princípio constitucional fundamental em matéria de actos públicos potencialmente lesivos de direitos fundamentais, em termos de tais actos só deverem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público em causa, sacrificando ao mínimo os direitos dos cidadãos. Nesta sede isto significa que o emprego das medidas de polícia deve ser sempre justificado pela *estrita necessidade* e que não devem nunca utilizar-se medidas gravosas quando outras de menor penosidade sejam suficientes para a concretização da tarefa ou fim a atingir (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 3.ª ed., 1993, p. 956).

Não podendo afirmar-se que o conceito de segurança interna seja um «conceito constitucionalmente vazio», tem de reconhecer-se que a sua caracterização não se alcança por forma directa e definitória no texto constitucional.

De qualquer modo, logo avulta o propósito de o legislador constituinte ter estabelecido uma marcada distinção entre as noções de segurança interna e de defesa nacional, sendo que a primeira é uma função inscrita no âmbito da polícia (forças de segurança), nela não participando as Forças Armadas, adstritas estas à tarefa de garantir a defesa nacional e a segurança externa da República [cf., neste sentido, a intervenção do deputado Nunes de Almeida na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, *Diário da Assembleia da República,* 2.ª série, suplemento ao n.º 64, de 10 de Março de 1982, p. 1232-(32)].

A segurança interna, enquanto actividade circunscrita ao âmbito exclusivo da função policial da Administração e dirigida à defesa dos cidadãos perante os perigos para a defesa dos seus direitos subjectivos, há-de assim exercer-se em conformidade com os princípios constitucionais a que aquela função se acha materialmente vinculada, presumindo, todavia, a existência de um quadro normativo, não só de conteúdo organizatório, mas também definidor de regras materiais e processuais necessárias à sua dinâmica concretização.

2 — Ponderando que, «em situações de normalidade institucional, as garantias do regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e do normal funcionamento das instituições e da legalidade, por relevarem do domínio da segurança interna, competem às forças e serviços de segurança», e reconhecendo «que o Estado de direito não dispensa, antes supõe, a actividade de segurança interna, desenvolvida de modo permanente no escrupuloso respeito pelas leis e pelo direito», pois que, «sem a garantia efectiva dos direitos e liberdades fundamentais do cidadão e a adequada tutela dos bens da comunidade face aos perigos cada vez mais sofisticados que os ameaçam, a crença no valor e virtude da democracia acabaria por se diluir na consciência social, colocando em risco a base do próprio regime político que o povo português soberanamente adoptou em 1976», e considerando ainda que «as actividades de segurança interna, sem lei que globalmente as enquadre e discipline, poderiam resvalar com facilidade para arbítrios e excessos que, por serem contrários a valores jurídicos e democráticos elementares, também fomentariam, quiçá sobretudo eles, o descrédito do regime político vigente», apresentou o Governo na Assembleia da República a proposta de lei n.º 26/IV (cf. o articulado e a exposição de motivos, no *Diário da Assembleia da República,* 2.ª série, n.º 66, de 21 de Maio de 1986), a qual, após a decorrência do respectivo processo legislativo (cf. *Diário da Assembleia da República,* 2.ª série, n.ºs 67, 68 e 89, de, respectivamente, 23 e 24 de Maio e 16 de Julho de 1986, e 1.ª série, n.ºs 99, 100 e 101, de, respectivamente, 22, 23 e 24 de Julho de 1986 e n.º 73, de 29 de Abril de 1987), veio a originar a Lei n.º 20/87, de 12 de Junho (Lei de Segurança Interna).

Neste diploma, a segurança interna é definida como «a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (artigo 1.º, n.º 1).

As medidas previstas na Lei de Segurança Interna visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo (artigo 1.º, n.º 3).

A actividade de segurança interna pautar-se-á pelos seguintes princípios fundamentais:

1) Observância das regras gerais de polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias e pelos demais princípios do Estado de direito democrático;
2) As medidas de polícia são as previstas nas leis, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário;
3) A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos;
4) A lei fixa o regime das forças e serviços de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional (artigo 2.º).

As forças e serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna (artigo 14.º, n.º 1).

Exercem funções de segurança interna:

a) A Guarda Nacional Republicana (GNR);
b) A Guarda Fiscal (GF);
c) A Polícia de Segurança Pública (PSP);
d) A Polícia Judiciária (PJ);
e) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF);
f) Os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica;

g) O Serviço de Informações de Segurança (artigo 14.º, n.º 2).

(A Guarda Fiscal veio entretanto a ser extinta pelo Decreto-Lei n.º 230/93, de 26 de Junho.)

A organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respectivas leis orgânicas e demais legislação complementar (artigo 14.º, n.º 3).

Os estatutos e diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança tipificam as medidas de polícia aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, designadamente a exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial [artigo 16.º, n.º 2, alínea *b*)].

3 — Atendo-se à previsão contida no artigo 16.º, n.º 2, alínea *b*), da Lei n.º 20/87, foi apresentada pelo Governo na Assembleia da República a proposta de lei n.º 85/VI (Estabelece a obrigatoriedade de porte de documento de identificação), em cuja exposição de motivos se aduz que a exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial representa «uma medida de polícia para cuja ordenação devem ser competentes todos os agentes de forças ou serviços de segurança. Importa, por esse motivo, regular os termos em que pode ser efectivada essa medida e criar um procedimento de identificação nos casos de falta de documento ou recusa de identificação, concretizando a possibilidade de os agentes exigirem um documento de identidade» (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 17, de 20 de Janeiro de 1994).

Esta proposta de lei, depois de apreciada pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi discutida e aprovada, na generalidade, nas reuniões plenárias de 24 de Fevereiro e 3 de Março, vindo a ser aprovada em votação final global na reunião plenária de 27 de Abril, depois de terem sido rejeitados requerimentos de avocação pelo Plenário da votação na especialidade dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º (cf. *Diário da Assembleia da República*, 2.ª série-A, n.º 24, e 1.ª série, n.ºs 41, 44 e 64, de, respectivamente, 24 e 25 de Fevereiro, 4 de Março e 28 de Abril de 1994).

O decreto n.º 161/VI corresponde ao texto saído dessa aprovação e compreende quatro dispositivos que tratam, sucessivamente, da obrigação de identificação, obrigação do porte de documento de identificação, procedimento de identificação e normas processuais penais.

As normas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, que importa reter, dispõem assim:

Artigo 1.º

Obrigação de identificação

1 — Os agentes das forças ou serviços de segurança, previstos nas alíneas *a*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, 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.

. . . . . .

Artigo 3.º

Procedimento de identificação

1 — 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.

. . . . . .

Num conspecto globalmente abrangente da restante disciplina contida naquele diploma, poderá dizer-se que, por força da obrigação do porte de documento de identificação, os cidadãos maiores de 16 anos devem ser portadores de tal documento sempre que se encontrem em lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial (artigo 2.º, n.º 1).

Para tal efeito, considera-se documento de identificação:

a) O bilhete de identidade ou o passaporte, para os cidadãos portugueses;
b) O título de residência, o bilhete de identidade ou o passaporte, para os cidadãos nacionais de Estados membros da Comunidade Europeia;
c) O título de residência, o bilhete de identidade de estrangeiros ou o passaporte, para os estrangeiros nacionais de países terceiros.

Consideram-se ainda documentos de identificação, para os mesmos efeitos, os documentos de viagem referidos no artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março (artigo 2.º, n.ºs 2 e 4).

No procedimento de identificação, quando se deva presumir que o identificando possa ser menor, os agentes das forças ou serviços de segurança devem, de imediato, comunicar com os que dele são responsáveis (artigo 3.º, n.º 2).

Nos demais casos proceder-se-á a comunicação a pessoa da confiança do identificando, quando este o solicite (artigo 3.º, n.º 3).

No procedimento de identificação podem os agentes das forças ou serviços de segurança:

a) Exigir ao identificando a indicação de residência ou local onde possa ser encontrado e receber comunicações;
b) Em caso de recusa de identificação, e para além do previsto na alínea anterior, realizar provas dactiloscópicas ou fotográficas (artigo 3.º, n.º 5).

O procedimento de identificação será obrigatoriamente reduzido a auto em caso de recusa de identificação, sendo nos restantes casos dispensada essa extractação a solicitação da pessoa a identificar (artigo 3.º, n.ºs 6 e 7).

IV — Breve notícia sobre o regime dos documentos de identificação e respectivo controlo em diversos países europeus

1 — Deixados que foram alguns traços gerais sobre a actividade de segurança interna, seus princípios orientadores e modo de exercício, e delimitado o sentido e alcance das normas que vêm questionadas no âmbito

do diploma relativo à obrigatoriedade do porte de documento de identificação, tem-se por conveniente, numa perspectiva de aferimento de realidades jurídico-sociais inscritas num espaço geográfico e cultural tão próximo daquele em que nos achamos inseridos, tomar conhecimento dos regimes vigentes em matéria de documentos de identificação e seu controlo em alguns países europeus.

Para tanto, seguir-se-ão, no essencial, elementos documentais recolhidos junto do Gabinete de Documentação e Direito Comparado, da Procuradoria-Geral da República:

Grécia

Bilhete de identidade — é obrigatório para todos os cidadãos nacionais ou estrangeiros a partir dos 14 anos de idade (Decreto-Lei n.º 127/1969).

Controlo de identidade — é obrigatória a apresentação do bilhete de identidade sempre que solicitada por um agente de polícia (Lei n.º 2458/1953).

Espanha

Bilhete de identidade — é obrigatório para todos os cidadãos espanhóis a partir dos 14 anos de idade.

Controlo de identificação — os agentes da autoridade policial, no exercício de funções de investigação ou prevenção, podem exigir a identificação das pessoas quando tal seja necessário ao exercício das funções de protecção e segurança que lhes sejam confiados por lei.

No caso de a identificação não ser prestada, poderão os agentes policiais, com o fim de impedir a prática de um delito ou sancionar uma infracção, conduzir a pessoa em causa a um lugar que disponha dos meios adequados à obtenção da identificação e pelo tempo estritamente necessário para o efeito (a Lei Orgânica n.º 1/1992, de 21 de Fevereiro, que disciplina esta matéria no seu artigo 20.º, n.º 1, não estabelece um prazo concretamente definido para a permanência da pessoa no local de identificação).

Irlanda

Bilhete de identidade — não existe na Irlanda um documento deste tipo.

Controlo de identidade — também não é legalmente consentido qualquer controlo de identidade nos lugares públicos (a *loitering offence* foi declarada ilegal pelo Supremo Tribunal).

No domínio das alterações à ordem pública, o *General Act de 1989* e o *Criminal Justice Act de 1984* vieram substituir velhos textos ingleses (British Statute 1924, «Breach of the peace»), respeitando o primeiro, especialmente, às infracções ligadas ao terrorismo, atentados à segurança do Estado e organizações criminosas, e o segundo, a delitos de direito comum passíveis de cinco anos de prisão.

O primeiro diploma concede à polícia o poder de deter por vinte e quatro horas o suspeito, podendo a detenção prolongar-se por mais vinte e quatro horas, autorizando o segundo uma retenção de oito horas, acrescidas de mais oito horas, que pode ser acrescida por idêntico período temporal.

Nestes casos, a identificação poderá ser averiguada por diversos meios (impressões digitais, fotografias, etc.).

Itália

Bilhete de identidade — não é obrigatório, podendo, no entanto, a autoridade pública obrigar que às pessoas suspeitas ou perigosas seja passado um bilhete de identidade em prazo a fixar, devendo depois dele fazer apresentação às autoridades sempre que estas o exigirem.

Controlo de identidade — os agentes de polícia judiciária, em caso de necessidade e urgência, e sem prévia decisão judicial, para além da identificação, podem proceder a actos de investigação relativamente a pessoas suspeitas da prática de infracções.

Holanda

Bilhete de identidade — não existe um documento nacional de identificação, embora tenha sido apresentado um projecto de lei no Parlamento, prevendo a sua instituição sem carácter obrigatório.

Controlo de identidade — não existe qualquer tipo de controlo preventivo de identificação, nem impende sobre os cidadãos o dever de serem portadores de um documento desse tipo.

No entanto, admite-se que em certos locais possam ser efectuados controlos sistemáticos, caso em que a identificação pode ser provada por qualquer meio.

Reino Unido

Bilhete de identidade — não existe no Reino Unido bilhete de identidade, nem qualquer específico sistema de controlo de identificação.

Controlo de identidade — no caso de um cidadão britânico ser detido pela polícia, apenas lhe é exigido que decline um nome e uma residência, os quais não necessitam de ser confirmados por qualquer documento.

Somente no caso de infracção grave, quando o interessado seja preso e apresentado perante o juiz, é que será feita indagação sobre a sua identidade.

Alemanha

Bilhete de identidade — é obrigatório para todos os cidadãos alemães maiores de 16 anos de idade.

Controlo de identidade — é obrigatória a apresentação do documento de identificação às autoridades policiais que o solicitarem.

No domínio do processo penal (Lei de Modificação do Processo Penal, de 14 de Abril de 1978), os suspeitos de crimes podem ser sujeitos a identificação, devendo ser-lhes comunicado o facto imputado. Do mesmo modo, as pessoas não suspeitas podem ser identificadas quando tal seja imposto pela necessidade de esclarecimento de um facto punível, devendo ser-lhes comunicado o objecto de investigação e a pessoa a quem é atribuída a prática do crime que a justifica (§ 163 b II, 1).

Tanto no primeiro como no segundo caso é autorizada a detenção, condicionada embora por determinados pressupostos, não podendo, porém, em qualquer deles, ultrapassar doze horas (§§ 163 b II, 2, e 163 c I, 1).

Este regime prevê como fundamento para a detenção, exclusivamente, a averiguação de factos puníveis

praticados pelo próprio agente ou por pessoa determinada, sendo que a detenção, quanto a não suspeitos, não se verifica quando a medida não seja proporcional ao significado dos factos.

Bélgica

Bilhete de identidade — é obrigatório para todos os cidadãos belgas maiores de 15 anos, devendo ser apresentado sempre que as autoridades policiais o solicitarem.

Controlo de identidade — não existe um controlo sistemático, sendo, contudo, previsto em certas situações.

Assim, pode ser objecto de controlo de identificação todo aquele que se acha privado da liberdade ou que tenha cometido uma infracção. Do mesmo modo, tanto aquele em relação ao qual haja motivos razoáveis para se admitir que tenha tentado cometer uma infracção ou se prepare para a cometer, ou que possa perturbar a ordem pública ou que a tenha perturbado, e ainda aqueles que pretendam entrar em certos locais (prisões, zonas de transporte internacional, etc.).

Desta breve resenha, meramente enunciativa, é possível extrair que tanto nos países em que não existe um documento nacional de identificação como naqueles em que está previsto um instrumento desse tipo pode existir um dever de identificação por parte dos cidadãos, sendo, porém, muito diversos os pressupostos que condicionam e autorizam a sua exigência por parte das autoridades.

Poderá falar-se em pressupostos mais e menos restritivos. Assim:

a) *Pressupostos mais restritivos* (não é autorizado o chamado controlo preventivo, isto é, o controlo de identificação independentemente de qualquer suspeita de ter sido praticado um delito). Os agentes da autoridade só podem inquirir a identidade dos cidadãos no caso de existir suspeita da prática de um crime;

b) *Pressupostos menos restritivos.* Pode ser pedida a identificação a qualquer pessoa independentemente da suspeita de *já ter cometido* um delito, sendo, porém, estabelecidos pela lei condicionamentos diversos respeitantes ao objectivo visado com a identificação, ao local e às circunstâncias em que a identificação é solicitada e ao comportamento e conexão entre as circunstâncias e o próprio identificando.

Não se referiu até agora o regime vigente em França, porquanto de todas as legislações europeias averiguadas é a que mais longe vai na legitimação da identificação preventiva, justificando por isso uma mais detalhada atenção.

Neste país, sendo obrigatória a existência de um documento nacional de identificação, quem, a solicitação da autoridade pública, não se identificar, poderá para tal fim ser conduzido a instalações policiais.

O regime do procedimento de identificação é, no essencial, o seguinte:

a) A detenção não poderá ultrapassar quatro horas;

b) Tratando-se de menores, é feita imediata comunicação ao Ministério Público;

c) Poderão ser obtidos do identificando impressões digitais ou fotografias, mas somente em caso de recusa de identificação e após prévia autorização do procurador da República.

A lei francesa em vigor neste domínio (Lei n.º93-992, relativa aos controlos e verificação de identidade, de 10 de Agosto) foi submetida à apreciação do Conselho Constitucional, que, aliás, já se havia pronunciado sobre as Leis de 1981 e 1986, daquela antecessoras (cf. Louis Favoreau e Loïc Philip, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel,* 5.ª ed., 1989, pp. 450 a 452).

O Conselho Constitucional, por decisão de 5 de Agosto de 1993, não declarou a lei inconstitucional, mas estabeleceu uma *reserva de interpretação* assim delimitada:

> [...] a prática de controlos de identidade generalizados e discricionários seria incompatível com o respeito da liberdade individual; se é aceitável que o legislador preveja que o controlo de identidade de uma pessoa pode não estar ligado ao seu comportamento, entende-se que a autoridade em causa deve justificar, em todos os casos, as circunstâncias particulares que provocam o risco de atentado à ordem pública que motivou o controlo. [Cf. Assemblée Nationale, *Recueil des lois,* 1993, I, pp. 449 a 453.]

Do que sumariamente se expôs ressalta que o sistema vigente nesses países é menos favorável para as entidades policiais do que aquele que agora se intenta instituir no nosso ordenamento, bem se sabendo que a Constituição portuguesa regula a matéria dos direitos fundamentais e dos direitos, liberdades e garantias por forma particularmente exigente.

Mesmo no caso da lei francesa, de todas elas a mais permissiva para as entidades policiais, estabelecem-se, comparativamente, regras menos lesivas da liberdade dos cidadãos, podendo entre os dois regimes assinalar-se algumas significativas diferenças:

a) Os fundamentos do pedido de identificação (razões de segurança interna) revestem-se de menor densidade que os do ordenamento francês (prevenir um atentado à ordem pública, nomeadamente à segurança de pessoas e bens);

b) A duração máxima da detenção, em França, não pode ultrapassar quatro horas;

c) No regime francês, a tomada de impressões digitais ou de fotografias está sujeita a condições restritivas;

d) Caso o identificando seja menor, o procurador da República deverá ser imediatamente informado;

e) Do mesmo modo, a autoridade policial tem de apresentar justificação de quais as situações particulares que no caso concreto façam supor a *existência de um risco de atentado à ordem pública.*

Aqui chegados, importa retomar a concreta questão que vem posta no requerimento do Presidente da República.

V — A conformidade constitucional das normas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do decreto n.º161/VI

1 — As normas em causa, na dimensão que se considerou como integrativa do pedido, concedem aos

agentes de certas forças ou serviços de segurança (GNR, PSP, PJ e SEF) competência para, impositivamente, desencadear um procedimento de identificação de qualquer pessoa que não se tenha identificado ou se haja recusado a fazê-lo, podendo tais agentes, no âmbito desse procedimento, conduzir os identificandos ao posto policial mais próximo, onde permanecerão pelo tempo estritamente necessário à identificação, não excedendo, porém, em caso algum, o limite de seis horas.

Num plano lógico de anterioridade causal, o procedimento de identificação pressupõe não só a competência das autoridades policiais para exigir dos cidadãos a sua identificação, verificadas que sejam determinadas circunstâncias, mas também que relativamente a estes impenda uma obrigação genérica em tal sentido, obrigação essa que se consagra no artigo 1.º, n.º 1, do decreto.

Não vem questionada no pedido a «obrigação de identificação», mas apenas as consequências que uma não identificação, seja por acto voluntário de recusa, seja por impossibilidade material na sua concretização, pode acarretar para o identificando no quadro de previsão contido no consequente «procedimento de identificação».

Assim sendo, a análise subsequente apenas visará a hipótese normativa contida no artigo 3.º, n.º 1 — sem embargo da sua obrigatória conexão com o artigo 1.º, n.º 1 —, apreciada no âmbito da sua máxima dimensão abstracta, que lhe serve de padrão de referência limite, isto é, enquanto prevê que a pessoa a identificar seja conduzida ao posto policial mais próximo e aí possa permanecer, para tal efeito, durante seis horas.

E ainda, na lógica decorrência do princípio do pedido e dos condicionamentos dele derivados, não se considerarão autonomamente, dentro daquela dimensão normativa e da unidade de sentido que nela se comporta, parcelas de estatuição em que aquela poderia abstractamente ser subdividida.

É que, o fraccionamento daquelas normas haveria de confrontar-se com diversas e complexas situações ali hipotizáveis, um quadro sucessivamente redutor da sua máxima dimensão abstracta, 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 do local onde a identificação foi pedida; mera condução ao posto policial ou subsequente detenção nas suas instalações; permanência no posto policial por tempo mais ou menos dilatado, etc.), que o legislador não considerou nem, porventura, haja intencionado adoptar.

Ora, como se tem sustentado, as decisões redutivas de inconstitucionalidade devem ter na sua base «um mínimo de correspondência com aquilo que o legislador previsivelmente quereria ou quis (tratando-se daqueles casos em que lhe haja sido conferido um certo poder de avaliação e escolha das soluções)»; ou, então, devem ser a «concretização de soluções a que o legislador já estaria mais ou menos vinculado» (cf. Vitalino Canas, *Introdução às Decisões de Provimento do Tribunal Constitucional — Os Seus Efeitos em Particular,* Cognitio, 1984, pp. 41 e 42).

Assim sendo, não se tem por adequado, se não mesmo por possível, que as normas em causa possam vir a ser, eventualmente, sujeitas a uma decisão deste tipo.

2 — A Constituição, logo na versão originária, consagrou no artigo 27.º o direito à liberdade e à segurança entre os direitos fundamentais e no elenco próprio dos direitos, liberdades e garantias.

Nesta norma, para além de se garantir o direito à liberdade e o direito à segurança, prescrevia-se que, fora das excepções nela previstas, ninguém podia «ser privado da liberdade» a não ser por decisão judicial condenatória por facto delituoso punido com pena de prisão ou por aplicação judicial de medida de segurança.

Muito embora no texto constitucional se fizesse referência a «privação da liberdade», logo foi defendido por alguns autores que o preceito haveria de ser entendido em termos de nele se concederem «as mesmas garantias (reserva de lei e reserva de decisão judicial) para a restrição — ou seja, *privação parcial* — da liberdade, do tipo de residência fixa ou vigiada, obrigação de apresentação, liberdade provisória, etc.» (cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* Coimbra, 1978, p. 94).

E, aquando da revisão constitucional de 1982, já depois de Francisco Sá Carneiro ter publicado um projecto de Constituição no qual propunha, no âmbito do direito à liberdade, uma expressa precisão conceitual de «privação total ou parcial da liberdade» (cf. *Uma Constituição para os Anos 80 — Contributo para Um Projecto de Revisão,* Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1979, p. 35), veio esta distinção, a ser acolhida e adoptada no texto da Constituição.

Com efeito, na decorrência dos projectos de revisão constitucional apresentados pela Aliança Democrática (AD) e pela Frente Republicana e Socialista (FRS), a norma do artigo 27.º, ainda hoje em vigor, passou a reportar-se expressamente a privação total ou parcial da liberdade, nos seguintes e precisos termos:

> Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.

Por outro lado, no âmbito das excepções à regra contida no n.º 2, e pese embora a tentativa de introdução no nosso ordenamento do instituto da *custódia (garde à vue),* inviabilizada pela Comissão Constitucional e pelo Conselho da Revolução (cf. parecer n.º 32/80, *Pareceres da Comissão Constitucional,* 14.º vol., pp. 51 e segs.), na 1.ª revisão constitucional, seguindo de perto uma proposta de Jorge Miranda (cf. *Um Projecto de Revisão Constitucional,* Coimbra, 1980, pp. 31 a 33), apenas se previram três novas situações, respeitando, concretamente, à prisão disciplinar imposta a militares, à sujeição de um menor e medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado e à detenção por decisão judicial em virtude de desobediência a decisão tomada por um tribunal ou para assegurar a comparência perante a autoridade judicial (cf. *Diário da Assembleia da República,* 1.ª série, n.º 101, de 11 de Julho de 1982, e 2.ª série, 2.º suplemento ao n.º 2, suplemento ao n.º 6, 2.º suplemento ao n.º 80, suplemento ao n.º 98 e 2.º suplemento ao n.º 111, de, respectivamente, 17 e 28 de Outubro de 1981 e 21 de Abril, 29 de Maio e 24 de Junho de 1982), mantendo-se depois, na revisão de 1989, o regime assim definido.

3 — Mas, para além deste primeiro enfoque, importa considerar a matéria sobre uma outra perspectiva.

Como é sabido, o primeiro pressuposto material de legitimidade das restrições ao exercício de direitos, liberdades e garantias consiste na exigência de *previsão constitucional expressa* da respectiva restrição; todas as restrições hão-de dispor de credencial no texto constitucional, devendo encontrar aí expressão suficientemente adequada e habilitadora.

Nuns casos a Constituição prevê directamente certa e determinada restrição, cometendo à lei a sua delimitação e concretização. A lei limita-se a declaar a restrição prevista no texto constitucional.

Em outros casos contenta-se em admitir restrições não especificadas, criando depois a lei a restrição assim autorizada.

É manifesto que no primeiro tipo de leis restritivas, o grau de vinculação do legislador é maior e mais exigente do que no segundo.

A Constituição, depois de no n.º 1 do artigo 27.º garantir o direito à liberdade e à segurança, «dois direitos que, embora distintos, estão intimamente ligados desde a sua formulação nas primeiras constituições liberais», significando o primeiro «o direito à liberdade física, à liberdade de movimentos, ou seja, o direito de não ser detido, aprisionado, ou de qualquer modo fisicamente confinado a um determinado espaço, ou impedido de se movimentar» e o segundo «garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões» (cf. Gomes Canotilho, *ob. cit.*, 3.ª ed., p. 184), autoriza, nos n.os 2 e 3 do mesmo preceito, a existência de restrições ao direito à liberdade, definindo os termos e os limites a que estas hão-de ater-se.

Deste modo, as restrições ao direito à liberdade *que se traduzam na sua privação total ou parcial* não podem ser outras que as ali expressamente previstas, sendo vedado à lei criar outras restrições para além daquelas — princípio da tipicidade constitucional das medidas privativas da liberdade.

Cabe assim averiguar se as normas em causa se situam fora do quadro de restrições da liberdade constitucionalmente autorizadas.

Todavia, importa previamente recordar o regime legal da detenção para identificação, previsto no domínio do processo penal, bem como o seu enquadramento jurídico-constitucional.

4 — O Código de Processo Penal de 1929 não dispunha de uma previsão normativa especialmente dirigida à detenção para identificação de suspeitos, muito embora, a propósito da prisão em flagrante delito, no § único do artigo 287.º, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 185/72, de 31 de Maio, autorizasse qualquer autoridade ou agente da autoridade, em flagrante delito a que não correspondesse pena de prisão, a deter o infractor «quando não for conhecido o seu nome e residência e não possa ser imediatamente determinado».

Já depois da entrada em vigor da Constituição de 1976 e porque a detenção para identificação prevista naquela norma tivesse sido considerada como de impossível compatibilização com o texto constitucional, a Lei n.º 25/81, de 21 de Agosto, que alterou a redacção de vários artigos no Código de Processo Penal e de alguns preceitos de legislação complementar, no artigo 3.º, n.º 1, veio conceder à «autoridade da polícia judiciária poder para ordenar a identificação de qualquer pessoa, sempre que tal se mostre necessário ao desempenho do serviço de investigação criminal, devendo, para o efeito, apresentar prova da sua qualidade».

E o mesmo dispositivo, no n.º 2, dispunha que «a recusa de identificação, satisfeito o condicionalismo previsto no número anterior, constitui crime de desobediência».

A identificação impositiva assim consagrada suscitou alguma controvérsia doutrinal e desencontros na argumentação aduzida a favor ou contra esta medida compulsória (cf. João Castro e Sousa, «A prisão preventiva e outros meios de coacção», *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 337, pp. 45 e segs.; José António Barreiros, «Os novos critérios penais: Liberalismo substantivo, autoridade processual?», *Revista do Ministério Pública,* ano 4.º, vol. 14, pp. 53 e segs.; Mário Raposo, «Breve reflexão sobre uma lei legítima», *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 300, pp. 37 e segs.).

Entretanto, foi publicado o Código de Processo Penal de 1987, que, no âmbito da figura das *medidas cautelares e de polícia,* então criada (artigos 248.º e 253.º), e nos dizeres de um dos membros da Comissão encarregada de proceder à elaboração do Código de Processo Penal, regulamentou «em termos estritos a *identificação coactiva,* definindo objectivamente os requisitos de suspeita que a tornem justificável, clausulando limites temporais à sua duração lícita e conceitualizando a medida em causa em termos de a afastar do instituto de detenção» (cf. José António Barreiros, *Manual de Processo Penal,* Lisboa, 1989, pp. 194 e 195).

Nos termos do artigo 250.º do Código de Processo Penal, que rege sobre a identificação de suspeito, assiste aos órgãos de polícia criminal o poder de: proceder à identificação de pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes (n.º 1); proceder à identificação de suspeitos, facultando-lhes, para o efeito, a possibilidade de comunicação com pessoas da sua confiança e realizando, em caso de necessidade, provas dactiloscópicas, fotográficas ou de análoga natureza e convidando-os a indicar a residência onde possam ser encontrados e receber comunicações (n.º 2); havendo motivo para suspeita, conduzir as pessoas que forem incapazes de se identificar ou se recusarem a fazê-lo ao posto policial mais próximo e compeli-las a permanecer ali pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a seis horas (n.º 3).

Segundo informa um outro membro daquela Comissão, chegou a admitir-se a possibilidade de introdução no artigo 254.º, relativo às finalidades da detenção, de uma alínea possibilitando a detenção para fins exclusivos de identificação, de pessoas não portadoras de documento de identificação ou que se não identificassem, por meio idóneo e aceitável. Porém, «reconheceu-se que essa alínea seria de constitucionalidade duvidosa, pelo que foi suprimida; também se reconheceu, porém, a premência de dotar os órgãos de polícia criminal de instrumentos legais que lhes dessem os meios adequados para proceder à identificação das pessoas suspeitas, e daí a redacção que acabou por ser dada a este artigo 250.º, onde se procurou conciliar a constitucionalidade dos normativos com a dotação dos órgãos de polícia criminal de meios que lhes possibilitam a identificação de suspeitos antes de os deixarem escaparem-se» (cf. Maia Gonçalves, *Código de Processo Penal Anotado,* Coimbra, 1987, p. 319).

De todo o modo, apesar de o Código distinguir as medidas cautelares e de polícia das medidas de coacção (artigos 191.º e segs.) e da detenção (artigos 254.º e segs.), o certo é que todas estas medidas processuais, com maior ou menor intensidade, são limitativas da liberdade das pessoas, afectando a sua disponibilidade de movimentação e deslocação.

5 — O Tribunal Constitucional teve ensejo de apreciar a validade constitucional da figura da identificação coactiva prevista no artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal quando, no Acórdão n.º 7/87 (*Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Fevereiro de 1987), em processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade, se pronunciou sobre diversas normas desse diploma legal.

A norma havia sido questionada com base na consideração de que, ao fixar um tempo de permanência compulsória até seis horas no posto policial, para os fins nela previstos, poderia violar o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Constituição, visto que, segundo o entendimento expresso no pedido, parecia «configurar um caso de prisão preventiva fora dos casos constitucionalmente admitidos».

Naquele aresto, depois de se atentar na regra geral do artigo 27.º, n.º 2, e nas excepções ao princípio da liberdade contidas nas alíneas *a*) e *e*) do n.º 3 — não curando das situações referidas nas restantes alíneas do preceito por não importarem à questão ali em apreço —, inquiriu-se no sentido de saber se a retenção do identificando até seis horas no posto policial não poderia configurar um caso de privação da liberdade vedado pelo artigo 27.º, n.º 3, da Constituição?

A esta interrogativa respondeu-se assim:

> É certo que a hipótese não cabe na letra do artigo 27.º mas, havendo pessoas com penas de prisão ou medidas de segurança privativas de liberdade a cumprir (n.º 2 do artigo 27.º) ou sujeitas a privação de liberdade por prisão ou detenção (n.º 3 do mesmo artigo), necessariamente que tem a lei de admitir os actos instrumentais necessários e adequados a conseguir a sua prisão ou detenção. Ora, o processo aqui estabelecido pode considerar-se meio necessário para atingir tal objectivo.

Segundo este entendimento interpretativo, «os actos instrumentais necessários e adequados a conseguir a prisão ou detenção» de pessoas com penas de prisão ou medidas de segurança privativas de liberdade a cumprir (artigo 27.º, n.º 2) ou sujeitas a privação de liberdade por prisão ou detenção (artigo 27.º, n.º 3) fazem parte ainda do quadro das medidas de privação da liberdade.

Num plano limite de conformidade constitucional admitiu-se que, quando exista motivo para suspeita, a identificação coactiva, na sua instrumentalidade causal, beneficia e participa ainda do regime das excepções ao direito à liberdade definido no artigo 27.º da Constituição.

6 — Cabe agora retomar a concreta questão posta no requerimento do Presidente da República e decidir se é constitucionalmente consentido que um cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeito a identificação policial, através de procedimento susceptível de o vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, na base da invocação de razões de segurança interna.

A norma do artigo 27.º da Constituição é particularmente exigente em relação às restrições que consente ao direito fundamental nela consagrado, impondo ao legislador um grau de vinculação muito intenso.

Antes ainda da revisão constitucional de 1982, Figueiredo Dias considerava 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 actos ou a submeterem-se a certas formalidades», sustentando não encontrar qualquer óbice a que, «para além da prisão preventiva, seja constitucionalmente admissível a detenção, a custódia, a guarda à vista ou a vinculação de presença. Ponto é que, naturalmente, a aplicação de tais medidas seja contida dentro de um estrito princípio de necessidade e de proporcionalidade e seja revestida de efectivas garantias, nomeadamente quanto à sua judicialidade tendencialmente imediata nos casos em que a situação de restrição ou privação da liberdade deva manter-se» (cf. *A Revisão Constitucional, o Processo Penal e os Tribunais*, Livros Horizonte, 1981, pp. 86 e 87).

Mas, como já se observou, as revisões constitucionais não alargaram significativamente o quadro das excepções ao princípio do direito à liberdade, havendo até a revisão de 1982 introduzido uma alteração na regra do n.º 2 em termos de lhe emprestar, se não um acréscimo, ao menos uma acrescida precisão na garantia ali consagrada.

Neste contexto jurídico-constitucional tem sido reconhecida pela doutrina como de «duvidosa constitucionalidade» a consagração legal de uma medida de detenção para fins exclusivos de identificação, quando a identificação não puder ser de imediato provada (cf. Maia Gonçalves, *ob. cit.*, pp. 319 e 324, e João Castro e Sousa, «Os meios de coacção no novo Código de Processo Penal», *Jornadas de Direito Processual Penal — O Novo Código de Processo Penal*, Coimbra, 1992, pp. 160 e 161).

Com efeito, o procedimento de identificação a que se reporta o artigo 3.º, n.º 1, do decreto sob exame, ao permitir que se imponha aos identificandos, com base em exclusivas razões de segurança interna, uma permanência num posto policial que pode prolongar-se até seis horas, há-de considerar-se como uma *privação total da liberdade* não cabível no quadro das excepções que taxativa e tarifadamente a Constituição prevê.

Tem-se por inaceitável o entendimento de que a privação da liberdade assim verificada possa ser entendida como mera restrição da liberdade, implicando tão-só um condicionamento da liberdade ambulatória dos identificandos autorizado no quadro das restrições consentidas pela Constituição em sede de direitos, liberdade e garantias.

E tem-se por inaceitável porque a norma sob sindicância, na sua «máxima dimensão abstracta» — *permanência coactiva até seis horas em posto policial para efeito de identificação por razões de segurança interna* (e só esta aqui importa considerar, sendo de todo irrelevante, dentro da delimitação do objecto do pedido, a consideração de outras hipotéticas dimensões) —, se traduz manifestamente numa privação da liberdade, *numa privação total da liberdade*, já que o identificando, durante este lapso temporal, fica circunscrito ao espaço confinado das instalações de um posto policial, de todo impedido de circular e de livremente se movimentar.

Independentemente da questão de se averiguar, com inteiro rigor dogmático, qual a diferença de natureza ou de grau e de intensidade entre a «privação total ou parcial da liberdade» e «as restrições à liberdade que não se traduzem na sua privação total ou parcial» [cf. a decisão de 6 de Novembro de 1980 (Caso Guzzardi contra a Itália) do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Publications de la Cour européenne des droits de l'homme*, série A — «Arrêts et decisions», vol. 39, Affaire Guzzardi, Conseil de L'Europe, Strasbourg, 1981, pp. 32 e 33, na qual se considera a situação da «privação da liberdade» (artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem) e a restrição à liberdade de circulação (artigo 2.º do Protocolo Adicional n.º 4)], poder-se-á dizer que a distinção se suporta num critério qualitativo e não quantitativo, isto é, a privação da liberdade atinge directamente uma dimensão da dignidade da pessoa humana, enquanto a mera restrição ou limitação da liberdade apenas condiciona o pleno desenvolvimento dessa dimensão.

Segundo Maunz-Dürig, a privação da liberdade *(Freiheitsentziehung)* existe quando alguém, contra a sua vontade, é confinado, coactivamente, através do poder público, a um local delimitado, de modo que a liberdade corporal-espacial de movimento lhe é subtraída. Local delimitado *(eng umgrenzter Ort)* pode ser o espaço de um edifício ou um acampamento. Haverá ainda privação da liberdade quando a pessoa detida puder deixar o estabelecimento prisional para trabalhar sob vigilância das autoridades prisionais.

A mera limitação de liberdade *(Freiheitsbeschränkung)* existe quando alguém é impedido, contra a sua vontade, de aceder a um certo local que lhe seria jurídica e facticamente acessível ou de permanecer num certo espaço. A liberdade de movimentação não é, assim, em contraposição à privação da liberdade, subtraída, mas apenas limitada numa certa direcção (cf. *Grundgesetz*, Kommentar, § 104, 6 e 12).

A privação da liberdade traduz-se numa perturbação do âmago do direito à liberdade física, à liberdade de alguém se movimentar e circular sem estar confinado a um determinado local, sendo a essência do direito atingida por um determinado tempo (que pode ser, aliás, de duração muito reduzida).

A limitação ou restrição da liberdade (que não implique a sua privação) concretiza-se através de uma perturbação periférica daquele direito, mantendo-se, no entanto, a possibilidade de exercício das faculdades fundamentais que o integram.

É significativo que a previsão do crime de sequestro, de que trata o artigo 160.º do Código Penal, seja dirigida contra «quem detiver, prender, mantiver presa ou detida outra pessoa, ou de qualquer forma a privar da sua liberdade», utilizando-se na sua formulação uma terminologia suportada nos conceitos de prisão, detenção, privação e confinamento da liberdade em determinado espaço, extraindo-se de todos eles uma mesma consequência na moldura do respectivo tipo legal de crime, qual seja a da privação da liberdade do sequestrado.

Pode assim repetir-se que o procedimento de identificação ditado por meras razões de segurança e fora da existência de quaisquer suspeitas de natureza criminal, que conduz ou pode conduzir a uma retenção da pessoa identificada em posto policial até seis horas, se traduz em *privação total da liberdade* não enquadrável no âmbito das restrições taxativamente elencadas nos artigos 27.º, n.os 2 e 3, da Constituição, sendo por isso inconstitucionais as normas que autorizam aquele processo de identificação coactiva.

7 — No requerimento do Presidente da República invoca-se também o artigo 272.º da Constituição como disposição violada pelas normas em apreço.

Simplesmente, depois de se haver concluído que tais normas autorizam um procedimento identificativo que se traduz em privação total da liberdade fora do quadro das excepções autorizadas expressa e tabeladamente pelo artigo 27.º, n.os 2 e 3, da Constituição, não se justifica já uma avaliação da sua legitimidade constitucional no quadro das regras estabelecidas no artigo 272.º, nomeadamente no que respeita aos princípios da proporcionalidade e da tipicidade legal das medidas de polícia.

É que as privações de liberdade, como já se observou, apenas são admissíveis pelas formas e dentro dos fins taxativamente previstos no artigo 27.º, não acrescentando o artigo 272.º qualquer outra causa ou fundamento autorizador de privação de liberdade.

Ao contrário, nele se estabelecem regras muito restritas no que toca às medidas de polícia, quer quanto às autorizadas de modo geral e abstracto por lei, quer quanto às medidas concretas, determinadas caso a caso pelas autoridades policiais.

Ora, as normas em apreço, ao autorizarem um procedimento de identificação coactiva com privação total da liberdade dos identificandos fora do quadro constitucional previsto no artigo 27.º, n.os 2 e 3, haveriam, *automaticamente*, de se considerar como excessivas e desproporcionadas em relação aos fins que visavam alcançar, sendo, por outro lado, neste contexto, de todo irrelevante averiguar se aquele procedimento identificativo se conforma com o princípio da tipicidade legal das medidas de polícia.

VI — A decisão

Nestes termos, o Tribunal Constitucional decide pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas conjugadas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República, enquanto autorizam 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 27.º, n.os 1, 2 e 3, da Constituição.

Lisboa, 7 de Julho de 1994. — *Antero Alves Monteiro Dinis — Maria Fernanda dos Santos Martins da Palma Pereira — Luís Nunes de Almeida — Alberto Tavares da Costa — Guilherme da Fonseca — Armindo Ribeiro Mendes — Maria da Assunção Esteves — Fernando Alves Correia* (vencido, nos termos da declaração de voto que junto) — *Vítor Nunes de Almeida* (vencido, conforme declaração de voto que junto) — *Messias Bento* (vencido, nos termos da declaração de voto que junto) — *Bravo Serra* (vencido, de harmonia com a declaração de voto junta) — *José Manuel Cardoso da Costa* (com a declaração anexa) — (Tem voto de conformidade do Ex.mo Conselheiro Sousa e Brito, que não assina por não estar presente. — *Antero Alves Monteiro Dinis.*)

Declaração de voto

Não acompanhei, em vários pontos, o discurso argumentativo do acórdão, nem a solução a que nele se chegou. Eis, em traços breves, o âmbito dessa discordância, bem como os fundamentos que a sustentam:

1 — O artigo 27.º, n.º 1, da Constituição consagra o direito à liberdade individual como um direito fundamental do cidadão. O direito à liberdade condensado naquele preceito constitucional refere-se sobretudo à liberdade ambulatória, à liberdade de deslocação ou à liberdade «de ir e vir». O direito à liberdade, nesta sua dimensão, é um valor supremo das sociedades livres e democráticas.

O artigo 27.º, n.º 1, da lei fundamental consagra, no entanto, como direito fundamental do cidadão não apenas o direito à liberdade, mas também o direito à segurança. A segurança dos cidadãos é, assim, elevada pelo texto constitucional também ao nível de um direito fundamental, cuja garantia constitui, segundo o artigo 272.º, n.º 1, da Constituição, uma das funções da polícia.

O direito à segurança entra, por vezes, em conflito com os direitos fundamentais do cidadão, em especial com o direito à liberdade, tornando-se necessário harmonizar ou conciliar estes dois direitos. A Constituição permite ao legislador o estabelecimento de medidas limitativas do direito à liberdade, que se revelem necessárias para garantir o direito à segurança. Essas medidas são justamente as medidas de polícia, as quais se caracterizam como o conjunto de intervenções da Administração que impõem limitações às liberdades individuais, com base em razões que decorrem da disciplina exigida pela vida em sociedade (cf. A. Laubadère, *Traité de droit administratif,* vol. I, 7.ª ed., Paris, LGDJ, 1976, pp. 589-594; J. Rivero, *Droit administratif,* 11.ª ed., Paris, Dalloz, 1985, pp. 450-453; e o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 52/93, in *Diário da República,* 2.ª série, n.º 116, de 19 de Maio de 1994. Para um recenseamento das definições de *polícia* na doutrina francesa, cf. E. Picard, *La notion de police administrative,* vol. I, Paris, LGDJ, 1984, pp. 31 e segs.), e cuja finalidade é garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática [cf. o artigo 1.º, n.º 1, da Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Julho)].

Podem, deste modo, as medidas de polícia impor limites à liberdade individual do cidadão, com fundamento em razões de segurança interna, designadamente para prevenir um atentado à ordem pública ou para proteger pessoas e bens. Questão é que, como refere o artigo 272.º, n.º 2, da Constituição, essas medidas de polícia sejam tipificadas na lei e respeitem o princípio da proporcionalidade em sentido amplo ou da «proibição do excesso», nas suas dimensões de *necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.* Em primeiro lugar, as medidas de polícia hão-de ser *necessárias ou indispensáveis,* isto é, não devem ser estabelecidas quando o mesmo fim (*in casu,* o de garantia da segurança interna dos cidadãos) puder ser atingido com outros meios menos onerosos para a liberdade dos cidadãos. Em segundo lugar, as medidas de polícia não podem ser *desadequadas,* antes devem ser *idóneas* para a garantia da segurança dos cidadãos. Em terceiro lugar, as referidas medidas devem ser *proporcionais,* no sentido de que elas devem afectar no menor grau possível o direito à liberdade dos cidadãos, não podendo, por isso, os danos que delas resultam para a liberdade dos cidadãos ser notoriamente excessivos em relação aos benefícios que delas derivam para a segurança dos indivíduos.

Existe, assim, muitas vezes, uma *relação de tensão (Spannungsverhältnis)* entre as medidas de polícia, necessárias para garantir a segurança e a ordem públicas, e os direitos fundamentais dos cidadãos, em particular o direito à liberdade (cf. K. H. Friauf, «Polizei-und Ordnungsrecht», in *Besonderes Verwaltungsrecht,* or. Ingo von Münch, 7.ª ed., Berlin. New Iork, W. de Gruyter, 1985, p. 187, 225). Mas, por outro lado, como acentua aquele juspublicista alemão, a garantia da segurança e ordem públicas desempenha uma função essencial de protecção e garantia dos direitos fundamentais, uma vez que só numa situação de segurança e ordem públicas podem os cidadãos exercer efectivamente os seus direitos fundamentais, em particular a sua liberdade (cf. K. H. Friauf, *ob. cit.,* p. 187).

2 — O decreto n.º 161/VI da Assembleia da República visou regulamentar a medida de polícia prevista na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 16.º da Lei de Segurança Interna, estabelecendo dois tipos de obrigações: a obrigação dirigida aos cidadãos maiores de 16 anos, sempre que se encontrem em lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial, de porte de documento de identificação (artigo 2.º, n.º 1) — documento este que não tem necessariamente de ser, para os cidadãos portugueses e para os cidadãos nacionais de Estados membros da União Europeia, o bilhete de identidade ou o passaporte, podendo consistir em qualquer documento original ou cópia autenticada, que contenha o nome completo, a assinatura e a fotografia do titular (artigo 2.º, n.ºs 2 a 4); e a obrigação de identificação, podendo os agentes das forças ou serviços de segurança, previstos nas alíneas *a*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 2 do artigo 14.º da Lei de Segurança Interna, isto é, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, exigir, após exibição da prova da sua qualidade, 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 (artigo 1.º, n.ºs 1 e 2).

O referido decreto consagra ainda um procedimento de identificação destinado aos cidadãos que não tenham sido devidamente identificados ou tenham recusado identificar-se, o qual consiste na sua condução ao posto policial mais próximo, onde permanecerão apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, que não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas (artigo 3.º, n.º 1). Os n.ºs 2, 3 e 6 do artigo 3.º contêm um leque de garantias em benefício do cidadão sujeito ao procedimento de identificação: a comunicação imediata com os responsáveis pelo identificando, quando se presumir que este possa ser menor (n.º 2); a comunicação do procedimento de identificação a pessoa da confiança do identificando, quando este o solicite (n.º 3); e a redução a auto de procedimento de identi-

ficação, que conterá todos os elementos que o caracterizem, bem como a identidade dos responsáveis com os quais se tenha realizado o contacto previsto nos n.os 2 e 3 e a identidade do abonador, no caso de o identificando o ter solicitado (n.º 6), com a qual se pretende possibilidar o controlo jurisdicional da medida de identificação impositiva.

O Presidente da República, no pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, não questiona a constitucionalidade das normas que estabelecem as referidas obrigações, mas tão-só as normas respeitantes ao procedimento de identificação. De qualquer modo, tenho como seguro que tanto a norma que prescreve o dever de porte de documento de identificação por parte dos cidadãos maiores de 16 anos, sempre que se encontrem ou circulem em lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância pessoal, como a que estabelece o dever de identificação que impende sobre os mesmos cidadãos, quando se verificarem *circunstâncias objectivas* que demonstrem a existência de um risco de atentado à segurança pessoal dos cidadãos, não violam qualquer norma ou princípio constitucional, designadamente o direito à reserva da intimidade de vida privada e o direito à liberdade individual, uma vez que elas se apresentam como necessárias e adequadas para a salvaguarda do direito constitucional à segurança. Obrigações similares constam, aliás, como se dá conta no acórdão, dos ordenamentos jurídicos de vários países da Europa comunitária. A isto acresce que a norma impositiva do dever de identificação não legitima «a prática de controlos de identidade generalizados e discricionários» por parte dos agentes ou serviços de segurança, apenas permite que a identidade seja controlada nos casos em que existam *pressupostos* ou *motivos de facto* relacionados com a prevenção de riscos contra a segurança interna dos cidadãos, os quais devem ser previamente comunicados ao identificando e cuja subsistência material está sujeita à apreciação dos tribunais administrativos.

3 — O dever de identificação disciplinado na norma do n.º 1 do artigo 1.º do decreto da Assembleia da República submetido ao controlo do Tribunal Constitucional tem um alcance diferente do previsto no artigo 250.º do Código de Processo Penal. O dever de identificação estabelecido neste preceito do Código de Processo Penal tem como destinatários apenas os indivíduos suspeitos da prática de um crime (suspeição subjectiva), ou seja, as pessoas relativamente às quais existam indícios de que cometeram ou se preparam para cometer um crime ou que nele participaram ou se preparam para participar [artigo 1.º, n.º 1, alínea *e*), do Código de Processo Penal], ou aqueles que se encontrarem em locais abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes (suspeição objectiva), e visa a prossecução de fins de prevenção e de investigação criminais. O dever de identificação regulado no n.º 1 do artigo 1.º do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República incide sobre qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, em relação à qual se verifiquem *circunstâncias objectivas* que façam presumir que ela é susceptível de pôr em risco a segurança dos cidadãos, as quais devem ser previamente comunicadas ao identificando.

Existe, porém, um espaço que é comum ao dever geral de identificação, «quando existam razões de segurança interna que o justifiquem», previsto na norma do n.º 1 do artigo 1.º do decreto analisado pelo Tribunal Constitucional, e ao dever de identificação estabelecido no artigo 250.º do Código de Processo Penal: é aquele em que o dever de identificação tem como destinatários indivíduos suspeitos da prática de crimes relacionados com a segurança das pessoas, tais como crimes contra a vida e a integridade das pessoas, crimes contra o património e crimes violentos ou altamente organizados, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo (cf. o artigo 1.º, n.º 3, da Lei de Segurança Interna). Deverá, no entanto, entender-se que o dever de identificação, quando dirigido às pessoas suspeitas da prática daqueles crimes, ainda que tenha como base razões de segurança interna, cai sob a alçada do artigo 250.º do Código de Processo Penal, pelo que nesse caso ficará afastada a norma do n.º 1 do artigo 1.º do decreto em apreço. É este, segundo penso, o significado da norma do artigo 4.º do decreto *sub judicio*, quando estabelece que «o disposto no presente diploma não prejudica a aplicação das providências previstas no âmbito do processo penal».

4 — O aresto subscrito pela maioria do Tribunal concluiu pela inconstitucionalidade das normas conjugadas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República, «enquanto autorizam que uma pessoa, insuspeita da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeita a identificação policial, através de procedimento susceptível de a vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, na base de invocação de razões de segurança interna, por violação do disposto no artigo 27.º, n.os 1, 2 e 3, da Constituição». Uma tal conclusão alicerçou-a a maioria do Tribunal na tese de que a identificação impositiva, através da condução dos cidadãos que não tenham sido devidamente identificados ou tenham recusado identificar-se «ao posto policial mais próximo, onde permanecerão apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, que não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas», se traduz numa forma de *privação total de liberdade* (uma verdadeira *prisão ou detenção*), que não é consentida pelos n.os 2 e 3 do artigo 27.º da Constituição, nem pode ser considerada, tal como o fez o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 7/87 (publicado no *Diário da República*, 1.ª série, n.º 33, de 9 de Fevereiro de 1987), relativamente à norma do n.º 3 do artigo 250.º do Código de Processo Penal (que estabelece um procedimento de identificação idêntico ao previsto no n.º 1 do artigo 3.º do decreto da Assembleia da República n.º 161/VI), como um acto instrumental necessário e adequado a conseguir a prisão ou detenção de pessoas com penas de prisão ou medidas de segurança privativas de liberdade a cumprir (n.º 2 do artigo 27.º da Constituição) ou sujeitas a privação de liberdade por prisão ou detenção (n.º 3 do artigo 27.º da lei fundamental). De acordo com o presente acórdão do Tribunal Constitucional, «o procedimento de identificação ditado por meras razões de segurança e fora da existência de quaisquer suspeitas de natureza criminal, que conduz ou pode conduzir a uma retenção da pessoa identificada em posto policial até seis horas, traduz-se em *privação total da liberdade* não enquadrável no âmbito das restrições taxativamente elencadas no artigo 27.º, n.os 2 e 3, da Constituição».

Contrariamente ao que se sustenta no acórdão, o acompanhamento coactivo ao posto policial mais pró-

ximo, para efeitos de identificação, do cidadão que não tenha sido devidamente identificado ou tenha recusado identificar-se, verificados os pressupostos definidos no n.º 1 do artigo 1.º do decreto, não reveste a natureza de *privação de liberdade,* para efeitos do artigo 27.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição, precisamente porque não atinge um *grau* ou *intensidade* de constrição à liberdade individual que legitime uma tal qualificação. De igual modo, o procedimento previsto no n.º 3 do artigo 250.º do Código de Processo Penal (cf., quanto a este ponto, M. Maia Gonçalves, *Código de Processo Penal Anotado,* 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 1991, pp. 371 e 372, e J. Castro e Sousa, «Os meios de coacção no novo Código de Processo Penal», in *Jornadas de Direito Processual Penal, o Novo Código de Processo Penal,* Coimbra, Almedina, 1988, pp. 161 e 162) não constitui uma forma de privação de liberdade. A retenção no posto policial apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação — que não pode, em qualquer caso, exceder seis horas — é, seguramente, uma *restrição* ou *limitação* à liberdade dos cidadãos, mas não, como se disse, uma forma de privação de liberdade. Daí que aquela medida, considerada em si mesma e independentemente do seu limite máximo de duração — ponto que abordarei um pouco mais à frente —, não se apresente como *desnecessária e desadequada* para garantir o direito fundamental à segurança dos cidadãos. Ela é ainda um instrumento constitucionalmente admissível de harmonização ou conciliação do direito à liberdade e do direito à segurança dos cidadãos, nos termos do n.º 1 do artigo 27.º da lei fundamental.

Em abono da tese de não inconstitucionalidade da medida de acompanhamento coactivo ao posto policial mais próximo, referida no n.º 1 do artigo 3.º do decreto, pode transcrever-se a seguinte passagem da obra citada de J. Castro e Sousa (cf. p. 162), a qual, apesar de escrita a propósito da norma do artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, é perfeitamente válida para a norma do n.º 1 do artigo 3.º do decreto aqui em causa:

> Às objecções que, com base no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição, se levantam no sentido da impossibilidade de restringir o direito fundamental à liberdade fora das hipóteses nela previstas, poder-se-á retorquir que a própria Constituição prevê uma válvula de escape para situações limites. Na verdade, prevê a lei fundamental, no artigo 16.º, n.º 2, que a interpretação e integração dos preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais se deve fazer de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Declaração esta que, no artigo 29.º, n.º 2, prevê precisamente que os direitos nela referidos poderão ser limitados pela lei «com vista exclusivamente a promover o reconhecimento e o respeito 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». Pelo que se nos afigura defensável a constitucionalidade de limitações ou restrições aos direitos fundamentais em certas situações limites em que estão em causa deveres públicos inquestionáveis — como é o caso do dever de identificação — essenciais para o respeito do direito à segurança pessoal dos cidadãos e para asseguramento da ordem na sociedade.

Importa acentuar que os ordenamentos jurídicos de vários países da União Europeia prevêem medidas do género da contemplada na norma do n.º 1 do artigo 3.º do decreto. Assim sucede com a norma da sétima alínea do artigo 78.º, n.º 2, do Código de Processo Penal francês, introduzida pela Lei de 10 de Agosto de 1993, nos termos da qual «a identidade de toda a pessoa, qualquer que seja o seu comportamento, pode igualmente ser controlada, segundo as modalidades previstas na primeira alínea (que inclui a possibilidade de condução do identificando a instalações policiais, podendo aí ficar retido até quatro horas), para prevenir um atentado à ordem pública, designadamente à segurança das pessoas ou dos bens». Esta norma não foi tida por inconstitucional pela decisão do Conselho Constitucional francês de 5 de Agosto de 1993 (cf. o respectivo texto em *L'Actualité juridique — Droit administratif,* de 20 de Novembro de 1993, pp. 15 e 16, e a «Nota de concordância» de P. Wachsmann, *ibidem,* pp. 816-819). Neste aresto, o Conselho Constitucional francês, depois de considerar que «a prevenção de atentados à ordem pública, nomeadamente de atentados à segurança das pessoas ou dos bens, é necessária à salvaguarda de princípios e de direitos que têm valor constitucional» e, bem assim, que «a prática de controlos de identidade generalizados e discricionários seria incompatível com o respeito da liberdade individual», entendeu que a referida norma não é inconstitucional, desde que interpretada com o sentido de que «a autoridade em causa deve justificar, em todos os casos, as circunstâncias particulares que provocam o risco de atentado à ordem pública que motivou o controlo».

O Conselho Constitucional francês teve ainda o cuidado de salientar, na referida decisão, que «pertence às autoridades administrativas e judiciais supervisionar o respeito integral do conjunto das condições de forma e de fundo estabelecidas pelo legislador», que «incumbe de modo particular aos tribunais competentes censurar e reprimir as ilegalidades que sejam cometidas e de providenciar eventualmente à reparação dos danos delas provenientes» e, bem assim, «que deste modo compete à autoridade judicial guardiã da liberdade individual controlar em particular as condições relativas à legalidade, à realidade e à pertinência das razões que motivaram as operações de controlo e de verificação da identidade».

Estas observações do Conselho Constitucional francês são transponíveis para o direito português, já que é inegável que a medida prevista no n.º 1 do artigo 3.º do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República está sujeita a idênticas formas de controlo.

Deve referir-se ainda que o legislador encarou a medida de acompanhamento coactivo ao posto policial mais próximo para fins de identificação como *necessária* para garantir o cumprimento do dever de identificação e, assim, tutelar o direito fundamental dos cidadãos à segurança, um direito que vem assumindo nas sociedades modernas, sobretudo nos países da União Europeia, em consequência da abolição das fronteiras internas entre os respectivos Estados, uma importância crescente. Deveria, por isso, na minha óptica, o Tribunal Constitucional ser especialmente cauteloso na formulação de um juízo de inconstitucionalidade da referida medida, uma vez que não dispõe de elementos de facto que lhe permitam afirmar que ela é *desnecessária e desadequada* à garantia do direito fundamental dos cidadãos à segurança.

5 — A consideração, acima formulada, de que a medida de acompanhamento coactivo ao posto policial mais próximo, para efeitos de identificação, do cidadão que não tenha sido devidamente identificado ou tenha recusado identificar-se, verificados os pressupostos referidos no n.º 1 do artigo 1.º do decreto, e cuja *existência real* é controlada pelos tribunais administrativos, não se apresenta, em si mesma, como *desnecessária e desadequada* para garantir o direito fundamental dos cidadãos à segurança não significa que a sua regulamentação concreta esteja imune a toda e qualquer mácula de inconstitucionalidade. Propendo, de facto, a entender que o limite máximo de seis horas de retenção do identificando no posto policial é *desproporcionado* (em sentido estrito), não se descortinando razões para que o legislador tenha adoptado, neste caso, um limite máximo idêntico ao prescrito no artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, o qual, como se viu, tem por base situações diferentes — e certamente mais graves — das relacionadas com a segurança dos cidadãos. O período máximo de seis horas parece-me, assim, *excessivo,* tendo em conta os meios técnicos de que actualmente dispõem as forças ou serviços de segurança (recorde-se que, na França, o limite máximo de retenção foi fixado em quatro horas).

Em face do que foi exposto anteriormente, teria concluído, contrariamente ao acórdão, que as normas conjugadas dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do decreto da Assembleia da República n.º 161/VI não são inconstitucionais, na parte em que permitem que um cidadão que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial e que não tenha sido devidamente identificado ou tenha recusado identificar-se seja conduzido ao posto policial mais próximo, onde permanecerá apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, quando existam razões de segurança interna que o justifiquem e que são previamente comunicadas pelos agentes das forças ou serviços de segurança, depois de terem exibido prova de sua qualidade ao identificando. Mas teria igualmente concluído que elas são, no entanto, inconstitucionais, por violação da segunda parte do n.º 2 do artigo 18.º e da segunda parte do n.º 2 do artigo 272.º da Constituição, no segmento em que estabelecem um limite máximo de seis horas para a retenção do identificando no posto policial. — *Fernando Alves Correia.*

Declaração de voto

Votei vencido no presente acórdão por discordar essencialmente da respectiva fundamentação, não subscrevendo, por isso, também, a decisão que foi tomada, pelas razões que passo a expor:

1 — O Presidente da República veio solicitar ao Tribunal a apreciação preventiva da constitucionalidade do n.º 1 do artigo 1.º e do n.º 1 do artigo 3.º do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República, «na medida em que aquelas normas autorizam que um cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes, possa ser sujeito a identificação policial, através de procedimento susceptível de o vir a privar da liberdade, por um período até seis horas, na base da invocação de razões de segurança interna».

De acordo com o próprio teor do requerimento inicial, não vem posta em casa «a legitimidade de um dever geral de identificação», pelo que a análise da questão de constitucionalidade suscitada não pode deixar de ter em atenção a plena (ou, pelo menos, a não questionada) conformidade constitucional da norma do artigo 2.º, n.º 1, do decreto em apreciação, que estabelece o seguinte:

> 1 — Os cidadãos maiores de 16 anos devem ser portadores de documento de identificação sempre que se encontrem em lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial.

Esta obrigação de porte de documento de identificação não é medida inovadora, uma vez que a Lei de Segurança Interna — Lei n.º 20/87, de 12 de Junho —, na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 16.º, estabelecia como uma das medidas de polícia que as autoridades de polícia referidas no artigo 15.º podiam aplicar, no desenvolvimento das actividades de segurança, a «exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância pessoal».

Nos termos da Lei n.º 20/87, as medidas de polícia elencadas no artigo 16.º exigem a prévia definição orgânica das «competências específicas» das entidades que exercem as funções de segurança e que são, actualmente, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica e os Serviços de Informações e Segurança, devendo os respectivos estatutos e diplomas orgânicos tipificar as medidas de polícia aplicáveis, nos termos e nas condições previstos na Constituição e na lei.

Todavia, o Governo, em vez de concretizar, especificamente, em cada um dos diplomas orgânicos das forças encarregadas da segurança interna as diferentes medidas de polícia prosseguíveis, salvo o caso da Guarda Nacional Republicana (artigo 29.º da respectiva Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho, que reproduz, nesta parte, o constante da Lei n.º 20/87), veio apresentar na Assembleia da República uma proposta de lei para estabelecer, de forma genérica, a regulação da medida de obrigatoriedade do porte de documento de identificação e respectivo processamento das consequências da inobservância de tal obrigação — proposta de lei n.º 85/VI, depois transformada no decreto n.º 161/VI, aqui em apreciação.

2 — Não vindo questionada a legitimidade constitucional de um dever geral de identificação, é bom recordar, para efeitos do raciocínio subsequente, que em apreciação está apenas o dever de fornecer às autoridade de segurança a identificação física pessoal (isto é, o facilitar a tais autoridades os elementos oficialmente reconhecidos pelos quais os poderes públicos podem identificar separadamente cada um dos indivíduos pertencentes à mesma comunidade — v. g., nome, filiação, data e local de nascimento), sempre que, em razão de circunstâncias de segurança interna que serão invocadas pelo agente de autoridade, for considerada necessária a identificação pessoal de cada cidadão que circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial e as consequências da inobservância de tal dever.

A norma conjugada cuja conformidade constitucional vem questionada confere tal poder de exigir a identificação às forças de segurança, que identifica, confe-

rindo assim a tal medida a natureza de uma «medida de polícia», na sequência, aliás, do que resultava já da Lei n.º 20/87.

No artigo 272.º da Constituição, depois de se conferirem à polícia as «funções de defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos do cidadão» (n.º 1), estabelece-se, no n.º 2, que «as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamento necessário».

Ainda dentro da epígrafe «Polícia», o artigo 272.º estabelece que «a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos».

Do teor complexo desta norma decorre que, de entre as funções de polícia, a própria Constituição faz ressaltar a da *prevenção dos crimes,* abrangendo acções de vigilância e de estrita prevenção criminal, destacando-a, em número próprio, da defesa da legalidade democrática e da garantia de segurança dos cidadãos.

Através da disciplina jurídica da actividade de vigilância visa-se evitar que sejam ultrapassadas as limitações decorrentes das normas e actuações de quem tem a seu cargo a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, devendo desenvolver-se por forma a não afectar os direitos dos cidadãos. De igual modo, a actividade de prevenção que se traduza em concretizar medidas adequadas à não produção de certas infracções criminais, deve ser levada a efeito sem que se recorra a procedimentos privativos da liberdade e da segurança dos cidadãos, a não ser nos casos expressamente admitidos na Constituição.

As medidas de polícia, enquanto medidas administrativas de polícia, tanto podem impor uma certa conduta aos indivíduos como uma abstenção, ponto é que as mesmas tenham na lei a respectiva enunciação tipológica e na sua aplicação se respeitem os princípios da adequação e proporcionalidade, sendo usadas sempre dentro do que for estritamente necessário. Cabe aqui, sem dúvida, a distinção já clássica entre as medidas administrativas de limitação e a actividade de prestação (Santi Romano), correspondendo a actividade limitativa de direitos ao que actualmente Giannini (*Diritto amministrativo,* 3.ª ed., II vol., pp. 82 e segs.) designa por «poderes, procedimentos ou actos ablatórios de direitos», no sentido de um sacrifício, privação ou eliminação de um interesse privado pelo poder público com vista à realização de um interesse colectivo (v. g., quando a autoridade sanitária ordena uma vacinação obrigatória, o efeito de tal determinação reflecte-se numa limitação da liberdade pessoal, limitação esta que não pode deixar de se considerar legítima, desde que prevista em lei e tenha correspondência numa situação concreta que a justifique), actuando exclusivamente sobre as condições de exercício do respectivo direito e deixando inalterados todos os elementos essenciais do mesmo (v. g., a configuração, a funcionalidade, os limites e a protecção).

A medida de polícia concretiza-se em providências que visam evitar que uma dada situação de perigo se venha a transformar num dano efectivo: assim, actuando sobre uma situação sobre a qual existem elementos suficientes para a poder qualificar como potencialmente lesiva da segurança interna, da legalidade democrática ou dos direitos dos cidadãos, pretende-se com tais medidas evitar a real concretização de tal situação ou, não sendo isso já possível ou viável, tomar as providências imediatas ao descobrimento dos responsáveis por tal situação.

Podem, por isso, tais medidas vir a envolver actuações limitativas da liberdade das pessoas, com o único fim de evitar a concretização de uma situação violadora da segurança interna, da legalidade democrática ou dos direitos dos cidadãos ou, pura e simplesmente, a prevenção de um crime, tudo finalidades cuja defesa cabe à polícia realizar.

3 — No caso em apreço, é manifesto que o mero reconhecimento legal da possibilidade de os agentes ou das forças de segurança poderem exigir a identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial pode considerar-se como afectando o direito à reserva da intimidade privada, uma vez que, embora não existindo um direito ao anonimato, o cidadão insuspeito de qualquer crime ou acto ilegal só deve submeter-se a uma tal exigência policial se lhe forem invocadas razões concretas que justifiquem tal actuação policial.

Assim, estando as forças de segurança submetidas ao cumprimento escrupuloso da lei, em tal matéria não pode partir-se, para a análise da conformidade constitucional da medida em questão, do pressuposto de um comportamento ilegítimo ou puramente arbitrário das forças de segurança: ao invés, há que pressupor um comportamento rigorosamente conforme às imposições legais por parte das autoridades policiais, tanto mais que, nos termos do diploma em apreço, não dispõem tais autoridade de qualquer margem de discricionariedade.

Com efeito, o diploma não só exige que os agentes das forças ou serviços de segurança, mesmo uniformizados, se identifiquem, exibindo previamente a prova da sua qualidade (n.º 2 do artigo 1.º), como também impõe que, após tal identificação pessoal, o agente comunique previamente ao cidadão interpelado as *razões de segurança interna* que justificam a interpelação.

Tais garantias são, em minha opinião, suficientes para, em nome do direito à segurança dos restantes cidadãos, considerar fundamentada a afectação do direito constitucional ao direito à intimidade privada que o poder de exigir a identificação e o dever de a fornecer constitui ou pode constituir.

Por outro lado — e agora na perspectiva da privação da liberdade que constitui o único enfoque do acórdão —, a nossa lei fundamental colocou lado a lado, no mesmo preceito constitucional, o direito à liberdade e o direito à segurança. Não o fez certamente sem uma boa razão.

A consagração pela Constituição da República Portuguesa (CRP) dos direitos fundamentais pela forma dela constante leva implícito um dever de abstenção por parte do Estado (tal como dos particulares) de condutas que possam pôr em causa tais direitos, impedindo a lesão de direitos fundamentais dos cidadãos por outros cidadãos, designadamente pela criação de um ambiente sócio-político e sócio-cultural que permita o livre desenvolvimento da personalidade humana.

Os direitos fundamentais, enquanto valores constitucionais, não são, porém, nem absolutos nem ilimitados, «visto que a comunidade não se limita a reconhecer o valor da liberdade: liga os direitos a uma ideia

de responsabilidade social e integra-os no conjunto dos valores comunitários» (cf. Vieira de Andrade, «Os direito fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976», 1983, pp. 244 e 245). Por conseguinte, «impõe-se a necessidade de restringir o seu âmbito de protecção a fim de se obter uma concordância prática com os outros bens ou direitos protegidos a nível jurídico-constitucional» (Vieira de Andrade, *ibidem*, p. 213).

A própria Constituição admite a figura da restrição de direitos, desde que, estando expressamente admitida na lei fundamental, a restrição vise salvaguardar outro direito ou interesse constitucionalmente protegido, seja adequada a tal efeito e se limite ao estritamente necessário para alcançar aquele objectivo e não atinja o núcleo essencial do direito em causa (artigo 18.º da CRP).

No caso do direito à liberdade, a Constituição apenas admite as hipóteses de privação total ou parcial de tal princípio, que constam das diversas alíneas do n.º 3 do artigo 27.º, onde se estabelece que a privação daquele direito fundamental deve consistir ou em *prisão preventiva;* ou em *prisão* ou *detenção de pessoa* irregularmente entrada em território nacional ou que aqui se mantenha ou havendo processo de extradição ou de expulsão; em *prisão disciplinar de militares; medidas de protecção a menores* emanadas do tribunal competente; e *detenção* por força de decisão judicial ou *para assegurar a comparência perante autoridade judicial competente* [alíneas *a*), *b*), *c*), *d*) e *e*) do n.º 3 do artigo 27.º].

Entendo que a norma conjugada cuja conformidade constitucional se discute no processo não envolve uma verdadeira e própria privação do direito à liberdade pessoal, para cuja justificação jurídico-constitucional se deva procurar um padrão de referência no n.º 2 do artigo 27.º, com relação à elencagem de excepções constantes do n.º 3 do mesmo artigo da Constituição.

Desde logo, não pode deixar passar-se sem uma referência o modo maximizante e globalizante como se apreciou, na sua «máxima dimensão abstracta», a conformidade constitucional da norma conjugada que o pedido construiu.

Efectivamente, admitindo-se que, por força da aplicação do princípio do pedido, teria de ser apreciada a norma tal como foi formulada pelo requerente — o que aceito —, o certo é que nada obstava a que o Tribunal tivesse contrastado separadamente cada um dos segmentos normativos da mesma norma com a Constituição, podendo assim, eventualmente, chegar a um juízo de mera inconstitucionalidade parcial.

Com efeito, não se questionando o dever de identificação, a norma cuja conformidade constitucional vem questionada podia perfeitamente ser apreciada, quanto à imposição normativa da condução a um posto policial, em caso de recusa ou de impossibilidade de identificação, por um lado, e, por outro, quanto à dimensão temporal da permanência no posto, para se proceder a tal identificação.

O Tribunal decidiu-se pela apreciação globalizante, mesmo depois da consideração dos exemplos tirados da referência ao direito comparado das legislações da França e da Alemanha, concluindo pela inconstitucionalização da norma conjugada dos artigos 1.º, n.º 1, e 3.º, n.º 1, do diploma em apreciação, entendida na sua máxima amplitude, conclusão esta de que me afasto.

Refira-se, antes de mais, que a regulamentação alemã de 1978 se situa dentro do processo criminal: efectivamente, a Lei de Modificação do Processo Penal, de 14 de Abril de 1978 [designada por *Antiterrorismusgesetz* — lei antiterrorismo (cf. Claus Roxin, *Strafverfahrenrecht,* 20, Auflage, Verlag C. H. Beck, Munique, p. 204)], criou, com a modificação de dois parágrafos do Código de Processo Penal (parágrafos 163 b e 163 c), as novas bases legais de autorização para identificação de pessoas no procedimento penal, abrangendo pessoas suspeitas da prática de crimes e pessoas que o não são mas podem esclarecer as circunstâncias de um delito grave.

Isto é, o respectivo âmbito de tal normação pode considerar-se equivalente ao nosso artigo 250.º do Código de Processo Penal, com a diferença de a detenção poder ir, no caso germânico, até às doze horas.

Os exemplos extraídos da regulamentação alemã e da francesa — em que a detenção é legítima até um máximo de tempo de quatro horas — mostram bem que esta condução ao posto policial para identificação e a retenção do identificando por um dado período de tempo (quatro e doze horas) não são tidas como uma privação parcial ou temporária da liberdade violadora dos respectivos preceitos constitucionais.

Voltando à norma em causa nos presentes autos, não posso deixar de discordar da inclusão da norma em apreciação no âmbito das faculdades que, por interpretação *a contrario* do n.º 3 do artigo 27.º, não poderão ser reconhecidas às autoridades policiais ou de segurança, interpretação que tem pressuposta a limitação das faculdades que estas legitimamente poderão exercer com vista à prática de actos instrumentais dirigidos à prisão ou detenção de um delinquente.

A matéria poderá eventualmente inserir-se no âmbito do procedimento criminal em sentido próprio e poderemos estar, se não perante situações de prisão ou detenção directamente previstas no n.º 3 do citado artigo 27.º, sem dúvida perante situações eventualmente enquadráveis no artigo 250.º do Código de Processo Penal.

Mas não estará aqui esgotado o campo das hipóteses lícitas.

Contudo, quem admitir uma certa sobreposição dos âmbitos de aplicação da norma questionada e da norma do artigo 250.º do Código de Processo Penal, uma vez que na segurança interna se pode também tratar de matéria criminal ao menos na área da prevenção criminal, parece-me que será levado também a admitir a justificação constitucional da medida proposta pelo dipoma em apreço com base na argumentação aduzida no Acórdão n.º 7/87 do Tribunal Constitucional [in *Acórdãos do Tribunal Constitucional,* 9.º vol., 1987, pp. 7 e segs., e *Diário da República,* 1.ª série, de 9 de Fevereiro de 1987 (suplemento)] para não declarar a inconstitucionalidade do artigo 250.º do Código de Processo Penal. Com efeito, neste particular âmbito da norma questionada, nenhuma diferença existe entre o respectivo comando e o que se encontra plasmado na norma do processo penal: a divergência existe apenas no âmbito territorial de eficácia. Enquanto a norma processual penal apenas pode ser concretizada em «lugares abertos ao público, habitualmente frequentados por delinquentes», a norma do diploma em apreciação visa os «lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial».

4 — Tenho para mim que a exigência de identificação por motivos de segurança interna (na parte em que não seja uma mera medida instrumental de combate ao crime) corresponde a uma típica medida de polícia, enquadrável no campo de aplicação dos n.os 1 e 2 do artigo 272.º (não o n.º 3, dado que este se insere apenas no domínio da prevenção criminal), em conjugação com o n.º 1 do artigo 27.º da Constituição, medida esta que, estabelecida e regulada em lei, desde logo responde ao requisito constitucional de tipicidade das medidas de polícia formulado no n.º 2 desse artigo, a título de imperativo dirigido ao legislador, que este, no caso, cumpriu com um grau de determinabilidade que não pode ser mais preciso. A medida é uma e só uma; permite-se que a identificação de uma pessoa seja exigida, e não outra qualquer vaga e indeterminada exigência.

Em concreto, o que vem questionado é, porém, o procedimento susceptível de vir a limitar a liberdade do cidadão pelo período de tempo que for estritamente indispensável à finalidade identificatória e que pode ir até um máximo de seis horas, na base de invocação de razões de segurança interna, consideradas pelo requerente como excessivamente vagas e indeterminadas.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 3.º sob apreciação prevê que os cidadãos que não tenham sido devidamente identificados ou que tenham recusado identificar-se possam ser conduzidos ao posto policial mais próximo. Aí permanecerão *apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação*. Esse tempo, como se referiu, não poderá exceder seis horas.

Parece-me claro que não se trata de uma prisão ou detenção no sentido próprio do termo, a qual envolve confinamento forçado de alguém que entretanto fica colocado à disposição de actividades de investigação criminal. Não é esse o caso: num primeiro momento, o cidadão em causa é *coactivamente acompanhado* a um posto policial. Nesse local, num segundo momento, se procurará proceder à identificação até então não obtida e pelo período de tempo que, para esse efeito, e apenas para esse efeito, se revelar absolutamente necessário.

É óbvio que se configura aqui nada mais do que uma limitação do direito à liberdade pessoal (à liberdade física, entendida como liberdade de movimentação) imposta por necessidade de segurança interna, também constitucionalmente garantidas. A justificação jurídico-constitucional desta medida tem de procurar-se no âmbito do n.º 1 do artigo 27.º, em conjugação com os n.os 1 e 2 do artigo 272.º da Constituição e dentro do princípio da concordância prática dos direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos.

Assim, em meu entender, não se estando perante uma privação da liberdade cujas excepções constam limitadamente do n.º 3 do artigo 27.º, há-de aceitar-se que, em nome do princípio da concordância prática dos direitos, seja admissível o reconhecimento de que podem ser constitucionalmente possíveis limitações ao direito à liberade em nome da realização de fins de segurança interna, cujo reconhecimento como direito fundamental dos restantes cidadãos não pode sofrer qualquer contestação.

Importa, aliás, reconhecer que em todos os países em que é legalmente reconhecido um dever geral de identificação é também estabelecido um procedimento que não se afasta muito do que vem proposto no diploma em apreço (cf. os regimes na Grécia, na Espanha, na Itália, na França e na Alemanha, por exemplo). E não posso deixar de fazer ressaltar as considerações do Prof. Doutor Figueiredo Dias transcritas no acórdão, no sentido da admissibilidade constitucional de medidas restritivas da liberdade, desde que «contidas dentro de um estrito princípio da necessiade e da proporcionalidade», que, em meu entender, estão respeitados no caso da norma em apreço.

Além de que, como se referiu antes, sendo o «acompanhamento coactivo» um procedimento instrumental de uma medida de polícia com fins de prevenção geral da segurança interna (que não pode deixar de ter em conta a vertente mais grave da criminalidade — exactamente a que pode pôr em causa a segurança interna de um país —, v. g., o terrorismo, etc.), é indiscutível que o mesmo cairá sob a esfera de aplicação do n.º 3 do artigo 272.º da Constituição. Deverá, portanto, respeitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, nos termos dessa mesma norma, que, por sua vez, nos remeterá para o artigo 18.º da Constituição, sobretudo o seu n.º 2, do qual o artigo 250.º do Código de Processo Penal é uma concretização.

Aliás, a ser assim entendida — isto é, como medida instrumental à prevenção criminal e como medida limitativa de liberdade —, então não falta quem pense que a detenção para identificação é medida compulsória essencial ao eficaz desempenho daquelas actividades e que «a *identificação impositiva* e consequente *detenção com tal finalidade,* se a identidade não puder ser de imediato provada», não «poderá hoje suscitar quaisquer dúvidas quanto à sua constitucionalidade» (cf. J. Castro e Sousa, «A prisão preventiva e outros meios de coacção — A sua relação com a investigação criminal», in *Boletim do Ministério da Justiça,* n.º 337, p. 59). E continua este autor:

> Pois se antes da Lei de Revisão Constitucional a detenção, com tal finalidade — que se encontra, aliás, prevista no § único do artigo 287.º, do Código de Processo Penal —, era de duvidosa compatibilização com o texto constitucional, após a introdução da figura da mera detenção ou vinculação de presença, operada pela referida revisão [alínea *e*) do artigo 27.º da Constituição], não nos parece levantarem-se obstáculos constitucionais à sua institucionalização. Pelo que, nem sequer se nos afigura necessário recorrer, como faz a Lei n.º 25/81, à subtileza de considerar a recusa de identificação como um crime de desobediência.

Assim, para quem entenda que se está perante uma medida de polícia limitadora do direito à liberdade pessoal, parece-me que o reconhecimento da existência legal de um dever geral de identificação decorrente do artigo 1.º do diploma em apreço acarreta um direito de exigir a prova da identidade pessoal, sempre que razões de segurança interna, de defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, incluindo razões de prevenção criminal, o impuserem, sendo a medida de acompanhamento coactivo a uma esquadra de polícia pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso de recusa ou de impossibilidade de identificação, considerada como uma medida legítima, adequada e não excessiva.

A medida é legítima porque, situando-se no domínio da prevenção de atentados à segurança interna, corresponde à realização de uma finalidade de segu-

rança — direito fundamental cuja concretização incumbe ao Estado e que está constitucionalmente colocado ao lado do direito à liberdade pessoal.

Acresce que a medida não poderá ser utilizada indiscriminadamente, mas apenas e sempre que a segurança das pessoas e bens se mostre ameaçada e desde que tais razões concretas sejam declaradas à pessoa a identificar pelo agente que, por força do diploma em apreço, se tem também de identificar previamente.

A medida é ainda adequada, pois, face a uma impossibilidade material de o identificando fornecer a prova da sua identidade ou por não dispor dos respectivos elementos de identificação ou por a isso se recusar, não se vê de que outra forma seria possível certificar a identidade, senão conduzindo o indivíduo ao posto policial mais próximo, para aí colocar ao seu dispor os meios existentes (telefones, telefax, etc.), por forma a permitir a prova da identidade.

É indispensável não esquecer que a norma questionada não tem só a dimensão maximalizante que foi inconstitucionalizada. A norma do n.º 1 do artigo 3.º do diploma em apreciação o que determina, em primeira linha, é que o identificando permanecerá no posto policial mais próximo apenas «pelo tempo estritamente necessário à identificação» e, como garantia contra possíveis abusos, fixa um período máximo de seis horas a tal permanência.

Poderia considerar-se este período máximo excessivo: porém, isso seria ignorar a primeira parte da norma que limita a duração da permanência ao tempo «estritamente necessário» para a identificação — este é o elemento nuclear da norma; o prazo de seis horas, para além da finalidade garantística, corresponde ao que, atentas as circunstâncias de cada caso e as possibilidades reais existentes nos postos policiais, é razoável conceber como limite máximo possível para tal finalidade.

E que tal duração máxima não é excessiva, demonstra-o o facto de ser essa a duração prevista no artigo 250.º do Código de Processo Penal de 1987 — que o legislador actual seguiu, sem dúvida, dado que a norma visava a mesma finalidade identificativa — e também o facto de o direito comparado ter prazos de duração da permanência temporária em posto policial para tais fins situados entre as quatro e as doze horas.

Aliás, a norma não pode ser apreciada apenas através do seu n.º 1, uma vez que se impõem comportamentos que justificam a necessidade de fixação de uma adequada duração de permanência, v. g., a comunicação aos responsáveis se o identificando for menor, a comunicação a pessoa de confiança do identificando se este o solicitar e a abonação da identidade por terceiro devidamente identificado, com a obrigação de apresentação, em quarenta e oito horas, do respectivo documento de identificação.

Assim, considerando que a aplicação da norma questionada está condicionada à verificação de razões de segurança interna que a justifiquem e que têm de ser previamente invocadas pelo agente — este também devidamente identificado — à pessoa a quem é exigida a identificação, a qual só pode ocorrer em lugar público ou aberto ao público ou sujeito a vigilância policial e que esta identificação pode ser demonstrada por diversos documentos, o procedimento de condução ao posto policial mais próximo só deve abranger os que não puderam ser identificados e os que a isso se recusaram, ou seja, aqueles que tornaram necessário tal acompanhamento coactivo; considerando que a permanência no posto policial deve ser apenas a estritamente necessária para se proceder à identificação, o limite de seis horas para tal permanência — cujo início sempre se contará desde a solicitação inicial para se identificar — não é um prazo excessivo ou desproporcionado, tendo em atenção a finalidade de prossecução dos fins de interesse geral da segurança interna, com manifesto relevo constitucional, que estiveram na base da referida solicitação de identificação.

Uma última palavra quanto à conclusão de que a norma envolve uma «privação total da liberdade» do identificando.

Aceitando embora como conceitualmente correctos os conceitos utilizados de «Freiheitsentzienhung» e de «Freiheitsbeshränkung», parece-me que a situação procedimental concretizada na norma em apreço se aproxima mais do segundo conceito de mera limitação da liberdade física de movimento do que de uma «detenção» no sentido do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição.

Na verdade, trata-se de procedimentos instrumentais da identificação, que têm a duração das diligências que se fizerem nesse sentido e que terminam mal tenha sido alcançado o objectivo. O legislador não é insensível à compressão da liberdade do cidadão visado e, por isso, prevê uma duração máxima dessa compressão.

A questão poderá apenas ser a da proporcionalidade dos meios face aos objectivos pretendidos. E deve ser enfrentada, em minha opinião, a partir da ideia de que, na «detenção», o princípio é o da «exclusão» da liberdade, subsistindo apenas aspectos puramente marginais desta, na medida em que não forem afectados os fins pretendidos com tal «exclusão». Na situação configurada nos autos, o princípio é e continua a ser sempre o da «afirmação» da liberdade, que subsiste mesmo na situação em que está comprimida, e tem de subsistir tão amplamente quanto possível para reduzir às suas dimensões mínimas, temporais e espaciais, aquela afectação temporária da liberdade. Designadamente, é de pressupor e até de exigir que o cidadão gozará de liberdade de comunicação e que as autoridades policiais colocarão ao seu dispor os meios técnicos e outras facilidades não disponíveis no local do primeiro pedido de identificação, independentemente de deverem oficiosamente diligenciar no sentido de obterem rapidamente os elementos considerados em falta.

Estes os fundamentos da minha dissenção quanto à decisão tomada no acórdão.

Uma última referência importa fazer.

5 — O diploma em apreço sofre, em meu entender de uma deficiência, que não é, porém, suficientemente grave para o inconstitucionalizar: a obrigação de lavrar um auto relativo ao procedimento de identificação antes referido, quando imposta pela lei, parece-me não realizar da melhor maneira a garantia do direito de os identificados poderem agir contra o mau uso de tal procedimento. Contudo, tal norma constitui ainda uma garantia mínima de tal direito, pelo que dela se pode dizer que não é o melhor direito, mas esse facto não a torna num «não-direito» e só deste deve curar o controlo de constitucionalidade.

Por todos estes motivos e também porque não vinham postos em causa os n.os 6 e 7 do artigo 3.º, e a deficiência atrás apontada não era bastante para fundar qualquer juízo de inconstitucionalidade, não acompanhei o acórdão, votando vencido. — *Vítor Nunes de Almeida.*

Declaração de voto

Votei vencido pelas razões que, a seguir, indico:

1 — *Os controlos de identidade: generalidades.*

A prática de *controlos policiais de identidade,* que pudessem ter por objecto toda e qualquer pessoa que fosse a passar por um qualquer lugar público ou que se encontrasse num lugar aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, seria, certamente, incompatível com o respeito que, num Estado de direito, deve merecer à polícia a liberdade individual (*recte, o direito à liberdade,* consagrado no artigo 27.º, n.º 1, da Constituição, e o *direito de deslocação* — a *liberté d'aller et de venir* —, garantido pelo artigo 44.º, n.º 1, da lei fundamental), e, bem assim, o *direito à intimidade da vida privada* (assegurado pelo artigo 26.º, n.º 1, também da lei básica).

Os *controlos policiais de identidade* já são, porém, contitucionalmente admissíveis, quando indispensáveis à satisfação da necessidade (pública) de prevenção (ou de repressão) dos crimes e, bem assim, à necessidade de prevenir atentados à ordem pública ou à segurança das pessoas e dos bens, como sucede, por exemplo, quando existe uma ameaça de bomba ou quando for razoavelmente de temer que, num dado local, haja perturbações da ordem e da segurança públicas. Em tais casos, os *controlos de identidade* (a levar a cabo, por exemplo, numa estação de metro, numa gare de caminho de ferro, num hotel, numa praça pública ou numa rua) podem ser o *único meio* de a polícia evitar a prática de actos criminosos ou de «defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos», que é função que a Constituição põe a seu cargo (cf. artigo 272.º, n.º 1).

Nos quadros do Estado de direito, assente na eminente — e transcendente — dignidade da pessoa humana, a *ordem* e a *segurança* não podem, obviamente, ser sobrevalorizadas. Têm, no entanto, de ser preservadas, por forma que as pessoas possam *viver a liberdade em segurança.*

É que a *liberdade* só existe verdadeiramente quando for *segura:* uma liberdade para viver numa 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?»

Dizer isto é afirmar que o *Estado de direito,* que é um *Estado de liberdade,* pois só desse modo ele pode respeitar a pessoa na sua dignidade transcendente, tem de aceitar *constrições à liberdade* — e, justamente, para assegurar essa mesma liberdade. Ponto é que tais *restrições* se cinjam ao estritamente necessário e que, tratando-se de *medidas de polícia* (como é o caso do *controlo de identidade*), sejam previstas na lei com suficiente clareza, designadamente quanto aos respectivos pressupostos de facto (cf. artigo 272.º, n.º 2, da Constituição): as *restrições* não podem, na verdade, ser deixadas aos acasos do arbítrio.

Isto mesmo sublinhava Figueiredo Dias quando, antes da revisão constitucional de 1982, dizia 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 actos ou a submeterem-se a certas formalidades» (cf. *A Revisão Constitucional, o Processo Penal e os Tribunais,* Livros Horizonte, 1981, p. 86).

Os *controlos de identidade* — para além de não poderem ser arbitrários — não podem também constituir uma prática generalizada da actividade policial; têm, antes, em cada caso, de justificar-se por *circunstâncias particulares* que os tornem indispensáveis (necessários e adequados) ao combate à delinquência ou, em geral, à defesa da segurança (das pessoas e dos bens), da ordem ou da tranquilidade públicas — tudo valores com relevo constitucional.

A este propósito não é despiciendo recordar o que disse o Conselho Constitucional francês sobre a Lei de 5 de Agosto de 1993 (relativa aos controlos e verificações de identidade) — lei que permite que se controle a identidade de qualquer pessoa, «qualquer que seja o seu comportamento». Disse ele:

> Se é permitido ao legislador prever que o controlo de identidade de uma pessoa possa não estar ligada ao seu comportamento, já é necessário que a autoridade em causa justifique, em todos os casos, a existência de circunstâncias particulares donde resulta o risco de atentado à ordem pública que motivou o controlo.

Os *controlos de identidade* hão-de, assim, justificar-se por *razões objectivas* do tipo das indicadas, não podendo a polícia praticá-los por puro capricho (por exemplo, porque antipatiza com certa pessoa ou com um determinado grupo de pessoas).

No dizer de Patrick Wachsmann, é necessário que exista «um índice que faça presumir que elas se preparam para cometer um crime ou um delito ou que interessam à polícia judiciária» (v. g., porque são procuradas como autoras de determinada infracção) ou, então, que elas se encontrem «num lugar onde as circunstâncias particulares criam uma ameaça à ordem pública» (cf. «Libertés publiques», in *L'Actualité juridique — Droit administratif,* 20 de Novembro de 1993, p. 815, em comentário à decisão do Conselho Constitucional francês que recaiu sobre a citada Lei de 5 de Agosto de 1993).

A *polícia* há-de agir, aqui também, no estrito exercício das suas funções e no rigoroso cumprimento da lei — ou seja: há-de mover-se no âmbito dos respectivos poderes-deveres funcionais, visando a satisfação do interesse público que a lei põe a seu cargo e actuando «com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos» (cf. artigo 272.º, n.º 3, da Constituição).

A *ordem de identificação,* para que se lhe deva obediência, tem, assim (como, de resto, qualquer outra ordem da autoridade), de ser uma *ordem,* formal e subtancialmente, *legítima (legal),* dimanada de *autoridade competente, agindo no exercício das respectivas funções.*

Por isso mesmo, se não existir qualquer suspeita de que uma pessoa, que se encontra num lugar público ou aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, cometeu (ou se prepara para cometer) qualquer infracção criminal, pôs (ou se prepara para pôr) em perigo a ordem ou a tranquilidade públicas ou a segurança (das pessoas ou dos bens), a ordem de identificação será ilegítima.

A ordem de identificação, ao ser dada, há-de especificar o *motivo concreto* que justifica a actuação po-

licial; não basta dizer, por exemplo, que se actua por razões de «investigação criminal» ou de «segurança interna».

O *controlo de identidade,* importando uma compressão dos direitos atrás apontados (direito à liberdade, direito de deslocação, direito à intimidade da vida privada), há-de fazer-se com o menor dano possível para a liberdade dos cidadãos, por isso que, quanto mais esse *controlo* afectar as manifestações da liberdade de acção das pessoas, com tanto mais cuidado têm de ser *ponderadas* as razões invocadas, a fim de se verificar se elas são (ou não) capazes de justificar a intervenção policial.

As *restrições,* com efeito — para além de não poderem «diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial do preceito constitucional» —, hão-de «limitar-se ao necessário para salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos» (cf. artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Constituição) — o que, entre o mais, significa que se há-de observar aqui um *princípio de proporcionalidade* ou de *proibição do excesso:* as medidas previstas hão-de revelar-se *necessárias (exegíveis),* o que significa que se deve sempre lançar mão dos meios menos gravosos; devem ser *adequadas (idóneas)* à prossecução dos fins visados pela lei (isto é, à salvaguarda de outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos); e devem ficar-se por uma *justa medida,* não sendo excessivas em confronto com os fins prosseguidos.

O *controlo de identidade* não pode nunca traduzir-se numa *privação* (total ou parcial) *da liberdade* da pessoa.

É que — dispõe o artigo 27.º, n.º 2, da Constituição — «ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação de medida de segurança».

Deste princípio apenas se exceptua — prescreve o n.º 3 do mesmo artigo 27.º — a privação de liberdade, nos seguintes casos:

a) «Prisão preventiva em flagrante delito ou por fortes indícies de prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos»;
b) «Prisão ou detenção de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou de expulsão»;
c) «Prisão disciplinar imposta a militares [...]»;
d) «Sujeição de um menor a medidas de protecção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente»;
e) «Detenção por decisão judicial em virtude de desobediência a decisão tomada por um tribunal ou para assegurar a comparência perante a autoridade judicial competente».

2 — *Os controlos de identidade no ordenamento jurídico português.*

Expostos este princípios, diga-se que o nosso ordenamento jurídico consagra a possibilidade de as polícias levarem a cabo *controlos de identidade.*

Assim, o artigo 250.º do Código de Processo Penal permite que os agentes policiais que sejam órgãos de polícia criminal [cf. artigo 1.º, n.º 1, alínea *c*)] procedam «à identificação de pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes» (n.º 1) e, bem assim, à «identificação de suspeitos» (n.º 2), sendo que, com essa identificação, o que se visa é a prevenção criminal (cf., neste sentido, José Manuel Damião da Cunha, *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal,* Porto, 1993, pp. 145 e 238).

De sua parte, a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho) preceitua, no artigo 16.º, n.º 2, alínea *b*), que «os estatutos e diplomas orgânicos das forças e serviços de segurança [ou seja: da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária, do Serviços de Estrangeiros, dos órgãos dos sistemas de autoridade marítima e aeronáutica e do Serviço de Informação e Segurança] tipificam as medidas de polícia aplicáveis nos termos e condições previstos na Constituição e na lei, designadamente: *b*) exigência de identificação de qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público ou sujeito a vigilância policial» [cf., identicamente, artigo 29.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 231/93, de 26 de Junho; artigo 5.º, alínea *b*), do Estatuto da Polícia de Segurança Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio].

3 — *O decreto sujeito a fiscalização de constitucionalidade.*

O *decreto* submetido à fiscalização deste Tribunal (decreto n.º 161/VII da Assembleia da República) propõe-se, justamente, regulamentar o *controlo policial de identidade,* previsto pela Lei de Segurança Interna.

Dispõe ele, logo no artigo 1.º, n.º 1, que «os agentes das forças e 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».

As *razões de segurança interna* capazes de justificar o controlo de identidade — razões que (contrariamente ao que parece resultar do acórdão) têm de ser, previamente, comunicadas ao identificando, com indicação do motivo concreto da ordem de identificação (por exemplo, a existência de uma ameaça de bomba) — são as que se prendem com a protecção da «vida e integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo» (cf. n.º 3 do artigo 1.º da Lei de Segurança Interna).

Ao contrário do que se diz no acórdão, estas razões revestem-se de maior «densidade» que as exigidas pelo ordenamento jurídico francês, pois que neste impõe-se o dever de identificação a qualquer pessoa, «seja qual for o seu comportamento», desde que haja circunstâncias que provoquem um «risco de atentado à ordem pública», «nomeadamente à segurança das pessoas e dos bens» [cf. artigo 78.º, n.º 2 (r. de 1993), do Code de Procédure Pénal, conjugado com a decisão do Conselho Constitucional].

Diz, com efeito, o n.º 1 desse artigo 1.º que «a segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular

exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática». E, em consonância com isso, a lei comete, por exemplo, à Guarda Nacional Republicana a missão de, entre o mais, «garantir [...] a manutenção da ordem pública, assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias», «manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade [...] prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos contra eles cometidos» [cf. artigo 2.º, alíneas *a*) e *b*), da respectiva Lei Orgânica], devendo limitar «a sua acção, ainda que requisitada, à manutenção da ordem e tranquilidade públicas» (cf. artigo 5.º da mesma Lei). Põe a cargo da Polícia de Segurança Pública a manutenção da ordem e da tranquilidade públicas, «no respeito da legalidade democrática, dos direitos dos cidadãos e na prossecução dos objectivos definidos na lei [...]» (cf. artigo 1.º, n.º 1, do respectivo Estatuto), cumprindo-lhe, entre o mais, «assegurar o respeito pela legalidade, garantindo a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas», «garantir a segurança das pessoas e dos seus bens» e «prevenir a criminalidade, em particular a criminalidade organizada e o terrorismo» [cf. o mesmo artigo 1.º, n.º 2, alíneas *c*), *d*) e *e*)]. E à Polícia Judiciária comete «a prevenção e a investigação criminal» (cf. artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de Setembro), sendo da sua competência exclusiva a investigação da criminalidade mais grave [no que ora importa, organizações terroristas e terrorismo; crimes contra a segurança do Estado; participação em motim armado; crimes contra a paz e a humanidade; captura ou perturbação dos serviços de transporte por ar, água e caminho de ferro; crimes executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo proibidas e objectos armadilhados; associações criminosas; escravidão, sequestro e rapto ou tomada de reféns; etc. (cf. artigo 4.º, n.º 1, da respectiva Lei Orgânica)].

Os agentes das forças ou serviços de segurança que, «nos termos da lei, ordenem a identificação de pessoas, devem previamente exibir prova da sua qualidade», ainda que se encontrem uniformizados — dispõe o n.º 2 do artigo 1.º do decreto em apreciação (cf. também o artigo 17.º da Lei de Segurança Interna) —, e hão-de agir de acordo com a lei, máxime com as respectivas leis orgânicas (cf. artigos 1.º, n.º 2, e 3.º, n.ºs 1 e 3, da mesma lei).

As pessoas, que forem objecto de controlo de identidade, identificam-se exibindo:

a) O bilhete de identidade ou o passaporte, tratando-se de cidadãos portugueses;
b) O título de residência, o bilhete de identidade ou o passaporte, sendo cidadãos nacionais de Estados membros da Comunidade Europeia;
c) O título de residência, o bilhete de identidade de estrangeiro ou o passaporte, sendo cidadãos nacionais de países terceiros;
d) Ou ainda, nos dois primeiros casos, documento original ou cópia autenticada que contenha o nome completo, a assinatura e a fotografia do identificando;
e) E, até, qualquer dos documentos que, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março, substituem o passaporte (cf. artigo 2.º do decreto).

Com vista a facilitar o *controlo de identidade,* o decreto dispõe, no n.º 1 do artigo 2.º, que «os cidadãos maiores de 16 anos devem ser portadores de documento de identificação sempre que se encontrem em lugares públicos, abertos ao público ou sujeitos a vigilância policial».

4 — *A ordem de identificação.*

Do meu ponto de vista, a *ordem de identificação,* dada neste quadro legal, é uma *medida de polícia* perfeitamente conforme à Constituição: limita-se ao estritamente necessário e é adequada à prevenção, tanto da prática de crimes como de atentados à ordem e tranquilidade públicas ou à segurança das pessoas e bens. Ao que acresce que está perfeitamente definida na lei (designadamente quanto aos respectivos pressupostos de facto, pois, como se disse, o agente policial tem de indicar o motivo concreto de pedido de identificação) e acha-se gizada de modo que se observem as regras gerais sobre polícia e se respeitem os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (cf., a título de exemplo, o disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Lei de Segurança Interna).

O artigo 272.º da Constituição não é, assim, afrontado.

De igual modo se não pode dizer violado o artigo 27.º da lei fundamental, pois que uma *limitação* da liberdade da pessoa (máxime da sua liberdade de *ir* e de *vir*) e do direito à sua intimidade, de tão fraca intensidade como é a que implica uma ordem de identificação fundada em motivos constitucionalmente relevantes (como são os indicados), não preenche, seguramente, o conceito de *privação* (total ou parcial) *da liberdade,* de que fala o n.º 2 de tal preceito.

O requerente também não questiona a legitimidade constitucional da *ordem de identificação* com o recorte apontado, pois que diz não pôr em causa «a legitimidade constitucional de um dever geral de identificação» (cf. n.º 2 do requerimento).

Se, então, abordo expressamente esta questão, é, de um lado, porque o n.º 1 do artigo 1.º daqui *sub iudicio* nada mais impõe do que *esse dever de identificação* de quem «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»; e, de outro lado, porque isso me parece essencial para a compreensão da posição que assumo quanto à constitucionalidade do *procedimento de identificação.*

5 — *O procedimento de identificação.*

5.1 — De conformidade com o que preceitua o *decreto* aqui em causa, se a pessoa interpelada recusar identificar-se ou não puder fazê-lo (máxime por não ser portador de nenhum dos documentos indicados), os agentes das forças de segurança, a fim de procederem à sua identificação, podem conduzi-la «ao posto policial mais próximo», onde permanecerá «apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação, que não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas» — dispõe o artigo 3.º, n.º 1, do decreto.

Havendo lugar a *condução* «ao posto policial mais próximo», será o facto «comunicado a pessoa de confiança do identificando, quando este o solicite» (cf. artigo 3.º, n.º 3); e, «quando se deva presumir que o identificando possa ser menor», a condução é, de imediato — e obrigatoriamente —, comunicada aos «responsáveis pelo mesmo» (cf. artigo 3.º, n.º 2).

Conduzido «ao posto policial mais próximo», os agentes das forças de segurança podem exigir «ao identificando a indicação de residência ou local onde possa ser encontrado e receber comunicações» [cf. artigo 5.º, alínea *a*)]; e, se tiver havido recusa de identificação — *mas só então* —, podem, além disso, colher provas dactiloscópicas ou fotográficas do mesmo [cf. artigo 5.º, alínea *b*)].

O identificando, «na impossibilidade ou insuficiência de identificação», pode «solicitar a abonação por terceiro devidamente identificado, devendo apresentar, no prazo de quarenta e oito horas, documento de identificação nos termos do artigo anterior» (cf. artigo 3.º, n.º 4).

Nos casos de recusa de identificação, o *procedimento de identificação* acabado de descrever é obrigatoriamente reduzido a auto; nos demais casos, a redução a auto será dispensada, se a pessoa a identificar o solicitar (cf. artigo 4.º).

O *auto* — para além de documentar o procedimento de identificação — conterá a identidade das pessoas com quem os agentes de segurança tenham contactado (o responsável pela pessoa a identificar que for presumidamente menor ou a pessoa de confiança do identificando) e, sendo caso disso, a do abonador (cf. artigo 3.º, n.º 6).

5.2 — Em meu entender, o *procedimento de identificação* acabado de descrever também não viola o artigo 27.º, nem o artigo 272.º, da Constituição.

Recordando que a *condução* do identificando ao posto policial mais próximo só tem lugar se ele se recusar a exibir documentos de identificação ou, exibindo-os, não conseguir identificar-se e que a *permanência (retenção)* do identificando no dito posto *deve limitar-se ao «tempo estritamente necessário à identificação»*, entendo que se não está perante um caso de *privação* (total ou parcial) *da liberdade*, para os efeitos do artigo 27.º, n.º 2, da Constituição. Do que se trata é de uma *medida de polícia* de natureza coactiva, para obrigar ao cumprimento da *obrigação de identificação* por razões de segurança interna. Uma *medida* que, assim, comprime ou restringe a liberdade individual, mas sem atingir um *grau de intensidade tal* que autorize a qualificá-la como *medida de privação* da liberdade.

A *diferença entre a privação da liberdade* (seja total, seja parcial) e outras formas de *restrição* da liberdade é, com efeito, uma *diferença de grau ou de intensidade* da constrição imposta à liberdade pessoal.

Este é também o entendimento do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que, não obstante reconhecer a dificuldade de, em certos casos, se saber se se está perante uma *privação* da liberdade ou apenas em presença de uma *restrição* da mesma, disse que entre aquela e esta «existe apenas uma diferença de grau e de intensidade, que não de natureza ou de essência» (cf. decisão de 6 de Novembro de 1980, citada no acórdão).

Relativamente ao artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal — que permite que as «pessoas encontradas em lugares abertos ao público habitualmente frequentados por delinquentes», que «forem incapazes de se identificar ou se recusem a fazê-lo», «havendo motivo para suspeita», sejam conduzidas «ao posto policial mais próximo» e compelidas «a permanecer ali pelo tempo estritamente necessário à identificação, em caso algum superior a seis horas» —, este Tribunal, no seu Acórdão n.º 8/87 (*Diário da República*, 1.ª série, de 9 de Fevereiro de 1987), à pergunta sobre se não poderia «considerar-se a *retenção no posto policial até seis horas*, admitida no citado artigo 250.º, n.º 3, como um caso de *privação de liberdade* não admitido no n.º 3 do artigo 27.º», deu resposta negativa. Disse ele:

> É certo que a hipótese não cabe na letra do artigo 27.º Mas, havendo pessoas com penas de prisão ou medidas de segurança privativas da liberdade a cumprir (n.º 2 do artigo 27.º) ou sujeitas a privação de liberdade por prisão ou detenção (n.º 3 do mesmo artigo), necessariamente que tem a lei de admitir os actos instrumentais necessários e adequados a conseguir a sua prisão ou detenção. Ora, o processo aqui estabelecido pode considerar-se meio necessário para atingir tal objectivo. De notar, aliás, a cautela de que se faz rodear a realização da diligência, ao impor-se no n.º 4 do artigo a obrigação de que o acto de identificação levado a cabo nos termos do n.º 3 seja sempre reduzido a auto.

No caso da norma *sub iudicio*, não existe uma relação de *instrumentalidade* entre a medida em causa (condução compulsiva, seguida de retenção) e, por exemplo, a finalidade assinalada na última parte do n.º 2 do artigo 27.º (cumprimento de pena de prisão ou de medida de segurança privativa de liberdade) ou (com ressalva do que adiante se dirá na alínea *a*) do n.º 3 (prisão preventiva).

No entanto, de um lado, a condução ao posto policial pode, nalguns casos, justificar-se em vista da alínea *b*) do mesmo n.º 3 {basta pensar no estrangeiro sujeito a expulsão, que caiba à autoridade administrativa ordenar [cf. aquela alínea *b*), em confronto com o n.º 5 do artigo 33.º]}. E, de outro, não se estando perante uma medida de *privação da liberdade* (recorda-se que o que distingue a *privação da restrição* da liberdade é o grau ou intensidade da constrição imposta à liberdade pessoal, e não, propriamente, a existência de uma *relação de instrumentalidade* entre essa constrição e qualquer das finalidades assinaladas no n.º 3 do artigo 27.º), o que importa é que ela se justifique em vista da salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, sendo necessária e adequada à consecução de uma tal finalidade.

Ora, o que justamente está em causa é a protecção da «vida e integridade física das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo» (cf. artigo 1.º, n.º 3 da Lei de Segurança Interna); ou dizendo de outro modo: do que se trata é de «garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática» (cf. o mesmo artigo 1.º, n.º 1). Ao que acresce que a medida de polícia em questão — uma medida coactiva, embora — se apresenta como *necessária e adequada* à consecução de tais objectivos, pois não se vê que houvesse medidas menos gravosas para a liberdade das pessoas que fossem idóneas à obtenção do resultado pretendido, que é, recorda-se, a identificação da pessoa interpelada que recusou identificar-se ou que não pôde fazê-lo.

De resto, no caso de recusa de identificação — suposta, obviamente, a legitimidade substancial e formal da respectiva ordem —, o identificando até podia (devia) ser detido preventivamente, pois que havia flagrante delito de crime de desobediência [cf. artigos 27.º, n.º 3, alínea *a*), da Constituição e 255.º e 256 do Código de Processo Penal, conjugados com o artigo 5.º, n.º 1, da Lei de Segurança Interna e com o artigo 388.º do Código Penal].

De registar é ainda que as cautelas de que a lei rodeia o procedimento de identificação (comunicação à pessoa de confiança do identificando ou, suspeitando-se de que este é menor, à pessoa que por ele é responsável; e redução a auto dos termos do procedimento, do qual constará a identidade das pessoas com quem se entrou em comunicação e, bem assim, a do abonador que tiver intervindo) são suficientes para garantir a observância das regras gerais de polícia e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias do identificando (cf. artigo 272.º, n.º 3, da Constituição).

5.3 — A quanto acaba de dizer-se, objecta-se que, podendo o identificando ficar *retido* no posto policial durante seis horas, a medida em causa não pode deixar de ser qualificada como privativa da liberdade (e, assim, proibida pelo artigo 27.º da Constituição). Esse é, de facto, o sentido de todo o discurso argumentativo que fez vencimento, pois que, depois de se afirmar que «não vem questionada no pedido a 'obrigação de identificação' mas apenas as consequências que uma não identificação, seja por acto voluntário de recusa, seja por impossibilidade material na sua concretização, pode acarretar para o identificando no quadro de previsão contido no consequente 'procedimento de identificação'», acrescenta-se:

> Assim sendo, a análise subsequente apena visará a hipótese normativa contida no artigo 3.º, n.º 1 —sem embargo da sua obrigatória conexão com o artigo 1.º, n.º 1—, apreciada no âmbito da sua máxima dimensão abstracta, que lhe serve de padrão de referência limite, isto é, enquanto prevê que a pessoa a identificar seja conduzida ao posto policial mais próximo e aí possa permanecer, para o efeito, durante seis horas.

E mais adiante:

> Com efeito, o procedimento de identificação a que se reporta o artigo 3.º, n.º 1, do decreto sob exame, ao permitir que se imponha aos identificandos, com base em exclusivas razões de segurança interna, uma permanência num posto policial que pode prolongar-se até seis horas, há-de considerar-se como uma *privação total da liberdade* não cabível no quadro das excepções que taxativa e tarifadamente a Constituição prevê.

Isso, porém, é ler o artigo 3.º, n.º 1, *apenas* na sua «tensão máxima», pois (salvo ocorrência de abuso policial, para o que o sistema jurídico também tem remédio: desde logo, o procedimento é contenciosamente impugnável perante os tribunais administrativos) *a pessoa*, que é conduzida ao posto policial para ser identificada, *só pode ali permanecer «pelo tempo estritamente necessário à identificação» — tempo «que não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas»*. Ou seja: só se tal for *absolutamente necessário* para estabelecer a identificação da pessoa interpelada é que ela pode ser forçada a permanecer no posto policial durante seis horas.

Ora, o artigo 3.º, n.º 1, tem dois segmentos inteiramente distintos um do outro: na primeira parte, prevê-se a possibilidade de a pessoa, que foi mandada identificar e que o não fez, porque não quis ou não pôde fazê-lo, ser conduzida ao posto policial mais próximo e de aí permanecer, mas «apenas pelo tempo estritamente necessário à identificação»; na segunda parte fixa-se um limite temporal a essa permanência, dispondo-se que ela «não poderá, em qualquer caso, exceder seis horas».

O Tribunal devia, então, em meu entender, confrontar com a Constituição, *separadamente*, cada um desses segmentos normativos do artigo 3.º, n.º 1, em vez de apreciar todo o artigo, «no âmbito da sua máxima extensão abstracta que lhe serve de padrão de referência limite» à luz da lei fundamental. E mais: tendo começado por dizer (e com razão) que «não vem questionada no pedido a 'obrigação de identificação'», não se vê como é que, depois, acaba por se pronunciar pela inconstitucionalidade da norma do artigo 1.º, n.º 1 (embora conjugada com a do artigo 3.º, n.º 1), pois esse normativo apenas impõe um dever de identificação das pessoas que se encontrem ou circulem «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».

5.4 — De todo o modo —dir-se-á—, abrir a possibilidade de uma pessoa permanecer seis horas num posto policial para ser identificada quando apenas estiverem em causa razões de ordem pública é excessivo.

Sem deixar de me interrogar sobre se o período de seis horas não poderia (ou, mesmo, não deveria) ser reduzido, a dúvida sobre se, neste particular, ainda é respeitado o princípio da proporcionalidade não é suficientemente consistente para me levar a concluir pela inconstitucionalidade desse segmento da norma.

É que, nalguns casos, as seis horas serão, mesmo, estritamente necessárias (e, eventualmente, até insuficientes) para estabelecer a identidade da pessoa interpelada: basta pensar na hipótese de o identificando não trazer consigo documentos de identificação, morar em localidade distante daquela em que é interpelado e não conseguir contactar com quem faça chegar tais documentos ao posto policial, nem com quem possa abonar a sua identidade.

Esse período de seis horas já se acha, aliás, consagrado na lei, embora para o domínio processual penal (cf. artigo 250.º, n.º 3, do Código de Processo Penal). Em todo o caso, do que aí também se trata é de, tal como na presente hipótese, identificar uma pessoa que não quis ou não pôde cumprir uma ordem de identificação, substancial e formalmente, legal e dimanada de autoridade competente, agindo no exercício das suas funções. — *Messias Bento.*

Declaração de voto

O juízo de inconstitucionalidade, tal como foi efectuado por este Tribunal no acórdão a que a presente declaração se encontra apendiculada e, bem assim, a fundamentação que a suportou, não tiveram a minha anuência, e daí a necessidade de prolatar esta declaração.

Do modo abrangente como se encontra redigida a pronúncia de inconstitucionalidade constante daquele aresto, um intérprete normal concluirá, com forte probabilidade, que essa pronúncia *também* atinge o segmento normativo de acordo com o qual se autoriza, «na base da invocação de razões de segurança interna», a identificação policial de «um cidadão, insuspeito da prática de qualquer crime e em local não frequentado habitualmente por delinquentes», com o que, também e em consequência, se fulminará, por vício de desconformidade com a Constituição, a norma do artigo 1.º, n.º 1, do decreto n.º 161/VI da Assembleia da República.

Não posso dar a minha concordância a uma tal possível interpretação, que é facilmente alcançável, dada a forma como se encontra redigida aquela pronúncia de inconstitucionalidade.

Na verdade, tenho para mim que a norma constante do artigo 1.º, n.º 1, do decreto em causa não encerra, em si, qualquer desarmonia com a lei fundamental, designadamente não ofendendo o prescrito no artigo 27.º deste diploma básico.

De facto, opino no sentido de que esse preceito é uma norma que se basta a si mesma, já que entendo, em primeiro lugar, que, no fundo, o que por ela se pretende consagrar é a conferência aos agentes das forças ou serviços de segurança de um determinado poder — precisamente o poder de «exigir a identificação a qualquer pessoa que se encontre ou circule em lugar público, aberto ao púbico ou sujeito a vigilância policial».

Em segundo lugar, perfilho a óptica de harmonia com a qual o legislador, ao empregar a locução «razões de segurança interna», que deverão ser previamente comunicadas ao identificando, não desejou traduzir que os agentes das forças ou serviços de segurança houvessem, simplesmente, de efectuar a mera invocação dessa locaução.

Pelo contrário, interpreto o emprego da expressão em causa no sentido de tais agentes, ao exercitarem o poder de identificação, unicamente o poderem fazer — comunicando esse facto ao identificando — se se deparar uma concreta e determinada razão, fundada na ocorrência de uma das situações previstas, *verbi gratia,* no artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho.

Só assim, a meu ver, se justifica que a norma em apreço venha a consagrar na sua parte final a obrigatoriedade da comunicação prévia ao identificando das razões de segurança.

Ora, fosse intuito do legislador parlamentar que, com vista à exigência de identificação, bastasse a mera invocação, por banda dos agentes das forças ou serviços de segurança, de «razões de segurança» *tout court,* seria incompreensível aqueloutra exigência da prévia comunicação. Na minha maneira de ver, ao se impor aquele prévia comunicação, logicamente que decorre que tem de haver uma concretização de detalhe de determinada ou determinadas razões que, subsumíveis ao conceito de razões de segurança, aconselham ou impõem a identificação.

Por outro lado, e entrando agora no âmbito da norma ínsita no n.º 1 do artigo 3.º do decreto, no passo em que abarca a possibilidade de permanência no posto policial por um período que se pode prolongar até um máximo de seis horas, penso dever impor-se a efectivação de uma distinção, consoante a não identificação se deva ou não a recusa de identificação.

É que, partindo da premissa, como parto, de que não é constitucionalmente insolvente a permissão, concedida aos agentes das forças ou serviços de segurança, de identificação de pessoas que se encontrem em lugar público, aberto ao público ou sujeito a vigilância policial, desde que existam concretas razões fundadas na ocorrência de uma das situações que no ordenamento jurídico sejam qualificáveis como razões de segurança, se um daqueles agentes solicitar a identificação de uma determinada pessoa, respeitando escrupulosamente o condicionalismo previsto no n.º 1 do artigo 1.º do decreto n.º 161/VI, poderá desenhar-se, caso haja recusa de identificação, a autoria por banda de quem não acata essa determinação, de um crime de desobediência, autoria essa de que o agente tem directo e imediato conhecimento. Nessa situação, tendo em consideração o ordenamento vigente, possível é, até, a prisão em flagrante delito, cuja inquestionável cobertura constitucional, como excepção ao princípio consagrado no n.º 2 do artigo 27.º do diploma básico, se encontra na alínea *a*) do n.º 3 do mesmo artigo.

Daí que, nessas situações de recusa, a medida de condução ao posto policial e permanência do identificando nesse local pelo período de tempo indispensável à sua identificação até um limite que nunca pode ultrapassar as seis horas deva, inclusivamente, ser perspectivável como uma medida de muito menor gravidade e, por isso, mais adequada e proporcional, comparativamente com a da prisão em flagrante delito.

Donde, para mim, não se poder dizer que a totalidade da norma do n.º 1 do artigo 3.º do decreto seja, para essas situações, constitucionalmente criticável.

Nos casos em que nos não postamos perante uma recusa de identificação, mas sim perante, por exemplo, um caso de impossibilidade de identificação, já se me afigura mais problemático asseverar-se que a norma do n.º 1 do citado artigo 3.º é, na totalidade da sua estatuição ou, se se quiser, em toda a sua dimensão, compatível com a lei fundamental, designadamente com as prescrições constantes dos n.os 2 e 3 do seu artigo 27.º

Efectivamente, ponderando o que já se deixou dito, há-de decorrer que, ocorrendo uma daquelas situações, acima aludidas, ou, ao menos, o perigo ou fortes indícios de tal ocorrência (recorde-se, uma situação que no ordenamento jurídico seja qualificável como razão de segurança, recorrendo-se, para tanto e por exemplo, à previsão do artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de Junho), e desde que sejam devidamente explicitados os motivos justificativos dessa ocorrência ou dos perigos ou fortes indícios dela, penso que o valor, constitucionalmente protegido, da segurança pode justificar o que é possível de, de certo jeito, ser perspectivável como uma restrição a um amplo conceito de liberdade de uma pessoa que, indocumentada, «se encontre ou circule em lugar aberto ao público ou sujeito a vigilância policial».

E falo numa restrição a um amplo conceito de liberdade, já que, para mim, a hipótese de que agora me ocupo não corresponderá a uma *real privação,* total ou parcial, da liberdade, porquanto a condução ao posto policial que mais próximo se situe, com o fim de se obter a identificação de quem não tenha sido devidamente identificado e se não tenha recusado à prestação da identificação, embora possa constrangir ou condicionar a liberdade plena de deslocação ou de li-

vre movimentação, não vai afectar gravemente a opção individual quanto a essas deslocações ou movimentação.

Donde, e tão-só nesta dimensão, não vislumbrar que a norma do n.º 1 do artigo 3.º enferme de inconstitucionalidade.

Todavia, se estou seguro de que aquela norma, em toda a sua estatuição quanto aos casos de recusa de identificação, e no segmento em que comanda que, nas situações de não recusa, possa a pessoa cuja identificação não foi possível ser conduzida ao posto policial mais próximo, a fim de aí se poder obter a sua identificação, não é censurável do prisma constitucional, já tanta segurança não possuo quanto à questão de saber se é líquida a não insolvência constitucional quanto à prescrição de permanência no posto policial por um período que pode ir até seis horas nas hipóteses de ocorrência destas segundas situações, caso o identificando não seja suspeito da prática de qualquer crime e seja encontrado em local não frequentado habitualmente por delinquentes.

Na realidade, poder-se-ia inclusivamente, a meu ver, raciocinar de molde que, nos casos em que a permanência no posto policial viesse a ter a duração máxima prevista no preceito em apreço, isso constituiria já uma verdadeira privação da liberdade e que não encontrava qualquer arrimo na letra das disposições constantes dos n.os 2 e 3 do artigo 27.º da Constituição, e muito justamente pela circunstância de a situação da pessoa a identificar e que a tanto se não recusou não caber nalgum dos casos ali indicados, questão a que, no entanto, no actual estado das minhas reflexões, não dou resposta firme, embora me incline no sentido de acompanhar um tal raciocínio.

Mas então, a ser assim, o único arco normativo de todas as disposições objecto do pedido sobre o qual, na minha visão, poderia haver dúvidas sobre a sua conformidade constitucional seria precisamente aquele acerca do qual acima referi não possuir grande segurança.

As asserções que deixo efectuadas conduzem-me, pois, a concluir, contrariamente ao referido no acórdão, que, não obstante o modo como o pedido se encontra formulado, é possível o fraccionamento das normas questionadas, de molde a se poderem descortinar segmentos que, impondo-se normativamente sem necessidade absoluta de conexão com outros, facilmente levem ao entendimento de que eles são compatibilizáveis com a Cconstituição. — *Bravo Serra.*

Declaração de voto

Identificado o objecto do pedido e do processo — e, consequentemente, definida a extensão dos poderes de cognição do Tribunal — nos precisos termos que constam do acórdão, afigurou-se-me, todavia, que, diversamente do que neste se considerou (n.º V-1), a norma que integra aquele objecto (*recte,* a norma do artigo 3.º, n.º 1, com referência ao artigo 1.º, n.º 1, do decreto n.º 161/VI) era susceptível de ser fraccionada, para efeitos de apreciação de constitucionalidade.

Não se havendo entendido assim, e estabelecido esse pressuposto da «incindibilidade» da apreciação da norma sindicanda, votei a decisão com o respectivo fundamento (violação do artigo 27.º, n.os 1 a 3, da Constituição) — embora sem acompanhar, ou, pelo menos, com reservas, quanto a este último, de alguns desenvolvimentos dele que se fazem no acórdão (tais são, nomeadamente, os relativos aos termos da distinção entre «privação total», «privação parcial» e «restrição» da liberdade, que deixo, por isso, a benefício de melhor estudo). — *José Manuel Cardoso da Costa.*