

2009

Manual de Inspeção



INSPECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Manual de Inspeção

FICHA TÉCNICA

Serviço
Inspecção-Geral da Administração Interna
Rua Mártens Ferrão, 11 – Pisos 3, 4, 5 e 6
1050-159 Lisboa
PORTUGAL
NIF 600043797
Telefone: 213583430
Telecópia: 213583431
Correio electrónico: geral@igai.pt
Sítio Internet: www.igai.pt

Anteprojecto Elaborado em Outubro de 2009

Grupo de Trabalho constituído por:
José Manuel Ribeiro Martins (Coordenador)
José Manuel Ribeiro de Almeida
João José Carvalhinho Seixas Lopes
Jorge Manuel Gaudêncio Costa dos Santos

Aprovação: Despacho – IG: 25/2009 de 3 de Dezembro

ÍNDICE

DESPACHO-IG-25/2009	5
LISTA DE SIGLAS	6
I - APRESENTAÇÃO	7
II – PRIMEIRA PARTE: MANUAL.....	8
1. FUNÇÃO DO MANUAL.....	8
2. ESTRUTURA DO MANUAL.....	9
3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO MANUAL.....	10
3.1 - Função inspectiva: base legal e regulamentar.....	10
3.2 - A função inspectiva e suas modalidades na LOIGAI	11
4 - FUNÇÃO INSPECTIVA.....	13
4.1 - Noção	13
4.2 - Finalidade.....	13
4.3 - Benefícios e custos.....	14
5 - OS PROCEDIMENTOS INSPECTIVOS DA IGAI, EM GERAL	15
5.1 - Tipos de procedimentos inspectivos	15
5.2 - Princípios e valores fundamentais.....	16
5.3 - Competências para o procedimento inspectivo.....	17
5.4 - Padrões de avaliação	17
5.5 - Finalidades dos procedimentos, em especial a “defesa dos direitos fundamentais e legítimos interesses dos cidadãos”	18
6 - AS FASES DO PROCEDIMENTO DE INSPECÇÃO, EM ESPECIAL	20
6.1 - Aspectos gerais	20
6.2 – Planeamento da acção	20
6.3 - Execução da acção inspectiva.....	22
6.4 - Relatório.....	31
7 - INSPECÇÕES SEM AVISO PRÉVIO (ISAP)	35
7.1 - Finalidade.....	35
7.2 - Modalidade das visitas	36
7.3 - Realização das visitas	36
7.4 - Metodologia.....	37
8 - AUDITORIA.....	38
8.1 - Generalidades.....	38
8.2 - Tipos de auditoria	40
8.3 - Princípios éticos e deontológicos.....	41
8.4 - Métodos e técnicas.....	43
8.5 - Fases da auditoria.....	46

8.6 - Planeamento.....	46
8.7 - Execução	48
8.8 - Relato	51
9 - AUDITORIA DISCIPLINAR.....	53
9.1 - Introdução	53
9.2 - Âmbito de actuação da IGAI	54
9.3 - Integração no Manual	54
9.4 - Linhas orientadoras.....	55
9.5 - Metodologia de inspecção.....	56
10 - AUDITORIA FINANCEIRA	58
10.1 - Enquadramento	58
10.2 - Referências técnicas.....	59
11 - AVALIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO.....	59
11.1 - Enquadramento	59
11.2 - Âmbito	60
11.3 - Métodos	62
12 - ACTUALIZAÇÃO DO MANUAL	63
III - SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS DE APOIO	64
IV - LISTAGEM DE ANEXOS	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65
SÍTIOS NA INTERNET.....	66
ANEXOS	67

DESPACHO-IG-25/2009



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete do Inspector-Geral

DESPACHO-IG-25/2009

Assunto: Manual de Inspeção

Em 9 de Março do corrente ano nomeei o Grupo de Trabalho, constituído por: José Manuel Ribeiro Martins (Coordenador); José Manuel Ribeiro de Almeida; João José Carvalhinho Seixas Lopes e Jorge Manuel Gaudêncio Costa dos Santos, com a incumbência de preparar um manual inspectivo que actualizasse e unificasse as matérias constantes dos instrumentos de inspecção até agora vigentes.

Este grupo elaborou o anteprojecto, que submetido à audiência pública interna, deu origem ao projecto final que agora converto em manual e que constitui um repertório das boas práticas que, ao longo de uma década, foram forjadas pelo corpo de inspecção da IGAI.

Se o tempo é o grande escultor e a perfeição por seu turno é eterna, certamente que continuamos atentos às inovações e às lições da experiência, que naturalmente ditarão novas actualizações.

É justo que exprima o meu agradecimento a todos os que deram o seu contributo para a construção deste Manual, em especial aos senhores inspectores acima mencionados.

Assim:

Aprovo o Manual de Inspeção da Inspeção-Geral da Administração Interna para uso nas suas acções inspectivas ordinárias e extraordinárias levadas a cabo pelo SIF.

Determino:

- se remeta cópia ao Gabinete de S. Exa. o MAI
- a divulgação interna do presente Manual
- a divulgação do Manual no sítio da IGAI (Internet) e no Portal Interno (Intranet)
- a divulgação pelos serviços e forças de segurança do MAI, através de correio electrónico.

Lisboa, 4 de Dezembro de 2009

O Inspector-Geral da Administração Interna

Mário Manuel Vargues Gomes

Rua Martens Ferrão, n.º 11 – 3.º, 4.º, 5.º e 6.º
1050-159 LISBOA

Telefone: 21 358 34 30
Telefax: 21 358 34 31

Pág. 1/1
N.º F.: 600 043 797
@-mail: geral@igai.pt

LISTA DE SIGLAS

CPA	Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro
DL	Decreto-Lei
ED	Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 58/2008, de 9 de Setembro
FER	Fundo Europeu para os Refugiados
GAO	Government Auditing Office
GNR	Guarda Nacional Republicana
HMTA	Her Majesty's Treasury Audit
IFAC	International Federation of Accountants
IG	Inspector-Geral da Administração Interna
IGAI	Inspecção-Geral da Administração Interna
IGF	Inspecção-Geral de Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
ISAP	Inspecção sem Aviso Prévio
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto
LOIGAI	Lei Orgânica da IGAI, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 154/96, de 31 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 3/99, de 4 de Janeiro
LOMAI	Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro
MAI	Ministério da Administração Interna
MUS	Amostragem por Unidades Monetárias (<i>Monetary Unit Sampling</i>)
NAT	Núcleo de Apoio Técnico da IGAI
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PSP	Polícia de Segurança Pública
QUAR	Quadro de Responsabilização e Avaliação
RAIF	Regulamento das Acções Inspecivas e de Fiscalização da IGAI - Regulamento n.º 10/99, DR, II série, n.º 106, de 7-5-1999, fls. 6888
RCEI	Regime da Carreira Especial de Inspecção, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3 de Agosto
RCMD	Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais, aprovado pelo Despacho n.º 8684/99 (2.ª série), de 20 de Abril de 1999, do Ministro da Administração Interna
RDGNR	Regulamento de Disciplina da GNR, aprovado pela Lei n.º 145/99, de 1 de Setembro
RDSP	Regulamento Disciplinar da PSP, aprovado pela Lei n.º 7/90, de 20 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 255/95, de 30 de Setembro e Lei n.º 5/99, de 27 de Janeiro
RJAI	Regime Jurídico da Actividade de Inspecção da administração directa e indirecta do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de Julho
SCI	Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIF	Serviço de Inspecção e Fiscalização da IGAI
TC	Tribunal de Contas

I - APRESENTAÇÃO

Através do despacho IG-6/2009, de 9 de Março, foi nomeado um grupo de trabalho com a incumbência de preparar um manual inspectivo para uso das acções realizadas pelo SIF, mais tendo determinado que esse novo texto “actualizará e unificará as matérias constantes dos actuais instrumentos de inspecção (*Manual de inspecção* – Para uso nas visitas de inspecção aos locais de detenção das forças de segurança e *Guia de Inspeção* – Para uso na realização de inspecções ordinárias às forças de segurança).

Nos termos do art.º 9.º, n.º 2, al. b), da LOIGAI, compete ao NAT, em especial, “Organizar manuais, guias, programas de trabalho e outros instrumentos de apoio técnico às acções de inspecção e fiscalização”.

Para materializar tais determinações e preparar o presente Manual, foi elaborado um “documento de reflexão”, de 30 de Junho de 2009, junto ao processo, contendo uma súmula do mandato a cumprir, do quadro jurídico e referências relevantes, bem como dos princípios que deveriam nortear a concepção, estrutura e modelo de anteprojecto do Manual.

Após divulgação interna foi objecto de apreciação pela Direcção da IGAI e em seguida elaborado o respectivo Projecto.

Foram ainda colhidos, bem entendido, ensinamentos e lições na experiência de diversas instituições de referência do controlo externo, nacionais e internacionais, de inspecção ou de auditoria, por forma a manter actualizados valores, saberes, critérios e práticas de inspecção e auditoria.

II – PRIMEIRA PARTE: MANUAL

1. FUNÇÃO DO MANUAL

“Manual”, em sentido próprio, é um “guia, manuseável e portátil”. Nesse espírito, o presente Manual constitui um guia de trabalho, uma ferramenta prática para prestar subsídios de cariz técnico ao desempenho da actividade inspectiva da IGAI.

Assim, visa simplificar, facilitar, uniformizar e sistematizar critérios, saberes, práticas e procedimentos relativos à actividade inspectiva da IGAI.

Simplifica, procedendo à fusão dos instrumentos inspectivos actualmente vigentes (Manual e Guia). Facilita, sistematizando um quadro conciso, claro e actualizado de directrizes de cariz técnico, úteis para o bom desempenho da actividade inspectiva. Uniformiza, reforçando a segurança jurídica e previsibilidade da acção inspectiva, sem todavia inibir a criatividade dos inspectores, que é um factor de aperfeiçoamento daquela actividade.

O quadro imperativo a considerar em toda a actividade inspectiva, do seu início ao seu termo, decorre das diversas leis que regem as competências, as formas, os procedimentos e os conteúdos da actividade inspectiva.

O presente Manual e seus conteúdos não apenas estão em perfeita harmonia com tais regras injuntivas, como têm sobretudo a funcionalidade de proporcionar orientações e subsídios de cariz técnico que as desenvolvam e tornem operacionais. Em suma, o Manual propiciará a mais idónea e cómoda aplicação aos casos concretos dessas disposições injuntivas, gerais e abstractas.

Este Manual e seus conteúdos têm naturalmente por destinatários exclusivos os membros do SIF da IGAI. De modo que as correspondentes directrizes e orientações não têm valor jurídico

externo e não conferem a terceiros quaisquer direitos ou interesses legalmente protegidos.

2. ESTRUTURA DO MANUAL

Estrutura do Manual

A estrutura deste Manual, sempre no espírito da concepção de instrumento de apoio técnico à actividade de inspecção, está organizada em duas partes, distintas mas complementares.

A primeira parte, de teor descritivo, compreende os conteúdos de apoio técnico à actividade de inspecção, nos termos que já ficaram explanados.

A segunda parte, de teor matricial, compreende os instrumentos de apoio à actividade inspectiva (v.g. fichas) destinados a facilitar e a uniformizar a recolha de dados para efeitos da actividade inspectiva.

Algumas fichas encontram-se já em uso, foram já testadas e aperfeiçoadas na prática inspectiva da IGAI. Outros desses instrumentos, agora concebidas, entrarão em uso nas acções inspectivas a realizar futuramente.

Mas o que mais importa agora destacar é precisamente a natureza matricial: os parâmetros constantes das fichas agora propostas para a colheita de dados podem ser aditados, modificados e eliminados, em função das especificidades de cada acção inspectiva.

Esta bipartição permite reconciliar, harmoniosamente, o núcleo sólido da primeira parte, com o núcleo flexível da segunda parte. Assim, cada inspector, segundo o seu melhor critério profissional, poderá moldar os parâmetros de cada ficha às peculiaridades de cada específica acção inspectiva.

3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO MANUAL

3.1 - Função inspectiva: base legal e regulamentar

A base legal e regulamentar da acção da IGAI, nomeadamente da sua actividade inspectiva, consta sobretudo dos seguintes diplomas: LOMAI, LOIGAI, RAIF, RCMD, RJAÍ, RCEI e ED.

Do quadro normativo referido, seleccionaram-se algumas disposições, a título meramente exemplificativo, que revestem directo interesse para o bom desempenho da função inspectiva, por respeitarem a matérias relativas às competências, formas, âmbito de aplicação e princípios gerais que disciplinam a acção inspectiva e a conduta profissional dos inspectores.

Quanto à LOMAI: o seu art. 11.º determina a missão (n.º 1) e as atribuições (n.º 2) da IGAI. Particular destaque merece o teor da al. a) (realizar inspecções utilizando métodos de auditoria) e da al. e) (realizar auditorias e estudos de organização e funcionamento) do citado n.º 2 desta disposição legal.

Relativamente ao RJAÍ, há sobretudo que considerar os art.ºs 2.º (Definições de actividade, serviço e pessoal de inspecção), 3.º (Serviços de inspecção abrangidos), 4.º a 7.º (Cooperação e colaboração com outras entidades), 8.º a 15.º (Procedimentos de inspecção: forma, planeamento, regulamentos, autonomia técnica, proporcionalidade, contraditório, testemunhas e declarantes, medidas preventivas, conclusão do procedimento), 16.º (Poderes), 17.º (Meios de identificação). O RJAÍ contém uma “cláusula de salvaguarda” dos regimes específicos vigentes (art.º 24.º), pelo que há ainda a considerar tais regimes.

Quanto à LOIGAI: art.ºs 1.º (Natureza), 2.º (Âmbito), 3.º (Competências, definições legais, padrões de avaliação, etc.) 4.º (Princípios fundamentais), 13.º (Poderes instrutórios), 14.º (Relatório das acções), 15.º (Seguimento/Acompanhamento), 16.º (Deveres de

cooperação), 25.º (Identificação e livre trânsito), 28.º (Sigilo profissional).

Relativamente ao RAIF: art.ºs 4.º (Ordem de serviço), 6.º (Contagem dos prazos), 7.º (Organização dos processos), 8.º (Poderes dos inspectores), 9.º (Condução das acções) e 10.º (Relatório).

No ED, importa considerar sobretudo os art.ºs 4.º (Deveres de isenção, imparcialidade, zelo e correcção) e 17.º, al. d) (Sigilo profissional).

No RCEI, atentemos nos art.ºs 7.º (Dever de sigilo) e 8.º (Incompatibilidades, impedimentos e inibições) e 10.º (Conteúdo funcional).

3.2 - A função inspectiva e suas modalidades na LOIGAI

Modalidades na LOIGAI

A IGAI está incumbida pela lei de três tarefas básicas, a saber: “investigatória”, “fiscalizadora” e “inspectiva” (art.º 3.º, n.º 1, da LOIGAI).

Ao pessoal da carreira especial de inspecção incumbe nomeadamente a “realização e ou instrução de inspecções, auditorias, (...)” (art. 10.º do RCEI).

A função ou acção inspectiva, por seu turno, compreende duas formas: a “inspecção”, que pode ser “ordinária” ou “extraordinária”; e a “auditoria” ou, na linguagem também usada na lei, os “métodos de auditoria” (art.º 11.º, n.º 2, al. a), da LOMAI e art.º 3.º, n.º 2, al. a), da LOIGAI).

Desdobrando a enunciada classificação legal, temos três formas ou modalidades da função ou acção inspectiva, a saber:

Inspeção ordinária;

Inspeção extraordinária;

Auditoria.

Por outra parte, as inspecções, quanto ao seu objecto, podem ser “gerais, “sectoriais” ou “temáticas” (art.º 3.º n.º 1 do RAIF).

A diferenciação entre “inspecção” e “auditoria” é controvertida. Para os nossos efeitos, assumiremos como definição operativa que a inspecção tem em vista, especialmente, verificar o grau de conformidade dos procedimentos com os normativos aplicáveis, e assenta numa análise completa e extensiva dos registos e documentos de suporte à actividade da entidade inspeccionada, relativos ao período a abranger, sem prejuízo de utilização de outros métodos, como entrevistas ou questionários.

Por seu lado, a auditoria consiste num exame sistemático e objectivo, utilizando técnicas específicas comumente aceites, designadamente, a amostragem, com vista à emissão de um parecer devidamente sustentado, que pode conter uma apreciação de natureza qualitativa.

A diferença entre ambas, todavia, não é categórica, pois inspecção e auditoria são procedimentos naturalmente articulados e integrados, abarcados pelo conceito lato de “função inspectiva”. Assim, os conteúdos deste Manual convirão, ao menos tendencialmente, a qualquer das modalidades da acção inspectiva, inspecção ou auditoria.

Finalmente, o âmbito de aplicação material deste Manual rege directamente apenas o exercício da “função inspectiva”, nas já referidas três formas legais. Não disciplina, ao menos directamente, as funções “investigatória” e “fiscalizadora”.

4 - FUNÇÃO INSPECTIVA

4.1 - Noção

Revertendo ao plano conceitual, numa primeira aproximação, inspeccionar é fazer “o exame minucioso de uma coisa, para determinar a sua qualidade ou estado”.

Inspeccionar, em sede da teoria da organização, é uma técnica de controlo administrativo (ou “regulação”, na terminologia mais moderna, de raiz e inspiração norte-americana) por meio da qual um certo serviço verifica o desempenho de um outro serviço. Idealmente tal função deve ser realizada com independência e objectividade.

Propriamente em termos jurídicos, inspeccionar redunda num tipo de procedimento administrativo de aquisição de ciência, destinado a verificar a conformidade do desempenho de um serviço público com certas regras (jurídicas, profissionais, técnicas, éticas, financeiras, contabilísticas, de boa gestão, etc.) a que está vinculado, em ordem a permitir o exercício dos poderes de controlo administrativo a que está sujeito. No fundo, o que se trata é de verificar do cumprimento de certas regras por um serviço público.

São três os passos basilares a realizar em sede de acção inspectiva:
Exame do desempenho do serviço à luz dos padrões de qualidade e eficiência que deve satisfazer (momento factual);

Juízo sobre a conformidade ou desconformidade desse desempenho (momento avaliativo);

Proposta, sendo caso, de medidas correctivas (momento prescritivo).

4.2 - Finalidade

A finalidade primordial da acção inspectiva consiste, através da fiscalização da conformidade do desempenho de um serviço com os padrões que deve satisfazer, em obter informação objectiva e fiável

sobre o andamento do mesmo em ordem a possibilitar aos titulares do controlo administrativo exercerem os poderes de que estão investidos para promoverem a qualidade e eficiência das prestações que o serviço fornece aos cidadãos.

O fim último da acção inspectiva é, pois, promover o incessante melhoramento da qualidade e eficiência dos serviços públicos e suas prestações aos cidadãos, utentes e clientes (inspeccionar como incentivo para melhorar).

Em última análise, portanto, a finalidade da acção inspectiva é a de acrescentar valor ao desempenho dos serviços públicos e, por este meio, melhorar o bem-estar dos seus utentes.

4.3 - Benefícios e custos

Qualquer acção humana, como é o caso da acção inspectiva, tem benefícios e custos.

No plano dos benefícios, é de assinalar que a verificação independente e objectiva realizada na inspecção produz informação fiável e actualizada que induz transparência na acção administrativa.

E, caso venha a detectar imperfeições no desempenho, permite a tomada de medidas correctivas da qualidade e eficiência, assegurando ao público que os serviços e dinheiros públicos são administrados criteriosamente e de harmonia com a lei.

No plano dos custos, há custos directos e indirectos. Aqueles resultam da operação dos serviços de inspecção, estes últimos resultam da necessidade dos serviços aplicarem tempo e recursos (humanos e materiais) a cumprir com os procedimentos de inspecção e, ainda, com a possibilidade de ocorrer um desvio de fins, na medida em que os serviços tendam a propender mais para satisfizer as prioridades da inspecção do que em prosseguir os seus fins legais genuínos e próprios. Finalmente, é um custo o conhecido fenómeno

da “captura regulatória”, ou seja da sujeição do serviço inspector ao serviço inspeccionado.

5 - OS PROCEDIMENTOS INSPECTIVOS DA IGAI, EM GERAL

5.1 - Tipos de procedimentos inspectivos

Especificamente quanto à acção inspectiva, em sentido lato, compete à IGAI:

– Nos termos do art.º 11.º da LOMAI:

“Realizar inspecções utilizando métodos de auditoria e de verificação da legalidade, com vista a avaliar do cumprimento das missões, das normas legais e regulamentares e das instruções governamentais que impendem sobre a actividade dos serviços e entidades” (art. cit., n.º 2, al. a);

“Realizar auditorias e estudos de organização e funcionamento, orientados para a eficiência e eficácia dos serviços, de acordo com o plano de actividades ou mediante determinação superior, e propor ao ministro providências legislativas à melhoria da qualidade e eficiência do serviços e ao aperfeiçoamento das instituições de segurança, protecção e socorro” (idem, al. e).

– Nos termos do art.º 3.º da LOIGAI:

“Realizar inspecções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à regular avaliação da eficiência e eficácia dos serviços integrados na orgânica do MAI, de acordo com o respectivo plano de actividades” (art. cit., n.º 2, al. a);

“Realizar inspecções extraordinárias superiormente determinadas, com os objectivos e utilizando os métodos referidos na alínea anterior” (idem, al. b);

“Propor ao Ministro providências legislativas relativas à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços e aperfeiçoamento das instituições de segurança e de protecção civil” (idem, al. i).

Ao SIF, nos termos do art.º 9.º da LOIGAI, incumbe:

“Realizar inspecções (...) aos serviços centrais, aos governos civis e às forças e serviços de segurança integrados na orgânica do MAI
“(art. cit., n.º 1, al. a);

“Averiguar do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas e planos aprovados por parte dos serviços referidos na alínea anterior” (idem, al. b);

Analisar e emitir parecer sobre o grau de eficácia e a aptidão dos serviços inspeccionados e do respectivo pessoal (...)” (idem, al. e).

Como já referimos, ao pessoal da carreira especial de inspecção incumbe nomeadamente a “realização e ou instrução de inspecções, auditorias, (...)” (art. 10.º do RCEI).

5.2 - Princípios e valores fundamentais

A actividade da IGAI e seus inspectores, em todas as suas facetas e muito particularmente no desempenho da acção inspectiva, está norteada e permeada por sólidos valores e princípios, fundados na lei, regulamento, na sua tradição e práticas reiteradas, em particular os seguintes:

Legalidade (art.º 4.º, n.º 2, da LOIGAI);

Prossecução do interesse público (art.º 3.º, n.º 1 da LOIGAI e 3.º, n.º 3, do ED);

Respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos (art.º 3.º, n.º 1 da LOIGAI);

Autonomia técnica (art.º 10.º do RJAI);

Não interferência na actividade operacional das forças e serviços de segurança (art.º 4.º, n.º 3 da LOIGAI e 9.º do RAIF);

Objectividade (art.º 4.º, n.º 2, da LOIGAI);

Celeridade (art.º 9.º RAIF).

A mais destes valores e princípios, haverá ainda a considerar os princípios constitucionais e legais que, em geral, disciplinam o exercício da acção administrativa, como sejam os princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade, boa fé (art.º 266.º, n.º 2 da CRP e 3.º ss. do CPA).

A realização constante e plena destes princípios no exercício da acção inspectiva é um contributo imprescindível para promover a qualidade do desempenho profissional e reforçar a confiança na acção da IGAI.

5.3 - Competências para o procedimento inspectivo

A actividade inspectiva, como vimos, compreende inspecções, que podem ser “ordinárias” ou “extraordinárias”, e “auditoria” (ou “métodos de auditoria”).

As inspecções ordinárias podem ser determinadas pelo Ministro da Administração Interna (MAI) e pelo IG da IGAI, de harmonia com o plano superiormente aprovado (art.º 3.º, n.ºs 1 e 2 do RAIF).

As inspecções extraordinárias e as auditorias são determinadas pelo MAI (art.º 3.º, n.º 2, als. a) e b) da LOIGAI e art.º 3.º, n.ºs 1 a 3, do RAIF).

5.4 - Padrões de avaliação

Os padrões que servem de critério à avaliação realizada na função inspectiva respeitam, em geral, ao “bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro” (art.º 3.º, n.º 1, da LOIGAI).

Mais especificamente, estabelece a lei como padrões de avaliação, a “legalidade”, a “eficiência”, a “eficácia”, a “qualidade” e a “aptidão”

**Competências
para o
procedimento
inspectivo**

**Padrões de
avaliação**

do serviço inspeccionado (art. 11.º, n.º 2, als. a) e e) da LOMAI e art. 3.º, n.º 1, n.º 2, als. a) e i), da LOIGAI).

O conteúdo e campo semântico destes conceitos, em boa medida, é vago e impreciso, nem há sobre eles, bem entendido, consenso doutrinário. De modo que aqui não poderemos senão oferecer algumas definições de precisão servindo os propósitos práticos deste Manual.

O “bom funcionamento dos serviços”, a “qualidade” e a “aptidão” serão conceitos sintéticos, produto de um juízo global congregando os diversos conceitos analíticos parcelares adiante denotados na linguagem da lei. Diz-se ter “bom funcionamento” ou “aptidão” o serviço público que desempenhar com observância da “legalidade”, “eficiência”, “eficácia” e “aptidão”, que o faça com correcção e prontidão.

“Legalidade”, neste sentido, é o conjunto de todas as prescrições com força jurídica imperativa, gerais ou individuais, abstractas ou concretas, a que os serviços públicos devem obediência. Sejam elas dimanadas da Constituição, do direito internacional, dos princípios gerais de direito, da lei ordinária, de regulamento, sentença, acto administrativo, contrato, instrução, ordem, regra técnica, etc.

A “eficácia” de um serviço público consiste na medida ou grau (total ou parcial) da consecução das suas missões, objectivos ou programas.

A “eficiência” de um serviço público consiste na produção e prestação de bens e serviços ao cidadão ao mínimo custo (social) compatível com um certo padrão de qualidade.

5.5 - Finalidades dos procedimentos, em especial a “defesa dos direitos fundamentais e legítimos interesses dos cidadãos”

A noção exposta de controlo administrativo, através da acção inspectiva, está posta em forma e com força de lei para a IGAI, pois

é atribuição desta “(...) velar pelo cumprimento das leis e dos regulamentos, tendo em vista o bom funcionamento dos serviços tutelados pelo Ministro, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reintegração da legalidade violada” (art.º 3.º, n.º 1, da LOIGAI).

Adiante, em matéria de competências do SIF, incumbe este de “realizar inspecções (...) aos serviços centrais, aos governos civis e às forças e serviços de segurança integrados na orgânica do MAI” em ordem a “averiguar do cumprimento das disposições legais e regulamentares, das instruções superiores e dos programas e planos aprovados por parte dos serviços referidos na alínea anterior” (art.º 9.º, n.º 1, als. a) e b), da LOIGAI).

Como decorre da lei, e em ordem ao “bom funcionamento dos serviços”, a IGAI tem três atribuições básicas: a defesa e reintegração da legalidade; a defesa dos direitos fundamentais e legítimos interesses dos cidadãos e a salvaguarda do interesse público.

Todavia, a atribuição relativa à “defesa dos direitos fundamentais e legítimos interesses dos cidadãos” sobreleva, pois tem um valor emblemático para a actividade da IGAI.

É o que decorre da lei, que prescreve como atribuição da IGAI “averiguar de todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais dos cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes (...)” (art. 11.º, n.º 2, al. c), da LOMAI). E é vincado regulamentarmente pelo art.º 2.º do RAIF, que abre com a alusão à “violação de bens pessoais, designadamente a morte ou ofensas corporais graves”, e resulta inequivocamente da sua prática e história.

O acesso, com qualidade e em condições de igualdade, às prestações públicas, nomeadamente de segurança, é igualmente uma das dimensões mais relevantes da acção da IGAI.

Para este efeito, “cidadãos” é um termo que deve ser entendido de modo latíssimo, abrangendo todos os que entram em relação com o serviço público, nomeadamente as “vítimas”, “detidos”, “denunciantes”, “queixosos”, “participantes”, “utentes” e “clientes”.

Em suma, todos os referidos interesses determinados por lei devem nortear e ser pesados de modo integrado e proporcionado em toda e qualquer a actividade inspectiva, do seu início ao seu termo, sendo certo que particularíssima consideração é devida à “defesa dos direitos fundamentais e legítimos interesses dos cidadãos”.

Fases do procedimento de inspecção

Aspectos gerais

6 - AS FASES DO PROCEDIMENTO DE INSPECÇÃO, EM ESPECIAL

6.1 - Aspectos gerais

As fases do procedimentos de inspecção a considerar, do ponto de vista estrito do exercício das competências do inspector, são três: planeamento, execução e relato.

Anteriormente a tal fase já foi emitida a ordem de serviço e feita a comunicação, sendo caso, à entidade inspeccionada (art.^{os} 4.º e 5.º do RAIF).

Subsequentemente à apresentação do relatório, são cumpridos os râmites da audiência do interessado (art.º 11.º do RAIF) e do parecer do IG da IGAI, após o que é proferido despacho ministerial (art.º 12.º do RAIF).

Planeamento da acção

6.2 – Planeamento da acção

6.2.1 - Objecto, âmbito e finalidades

Esta fase, logicamente, tem início com a determinação precisa do mandato que o inspector deve cumprir em sede da acção inspectiva.

Para tanto deve seleccionar e interpretar, cuidadosamente e de modo integrado, as disposições legais pertinentes e a ordem de serviço em causa, em ordem a definir com clareza qual o objecto, âmbito e finalidades da acção inspectiva.

Com efeito, importa relevar que nos termos do art.º 4.º do RAIF (Ordem de serviço) “As acções a levar a cabo pela IGAI são instauradas com base em despacho do Ministro da Administração Interna ou numa ordem de serviço do inspector-geral (n.º 1) e “As ordens de serviço contêm a indicação do tipo, âmbito e objecto da acção a efectuar, o seu início e termo prováveis, a constituição da equipa, bem como outros elementos que forem julgados pertinentes (n.º 2).

6.2.2 - Inspeccionar e gerir

Outro ponto que importa manter sempre presente no espírito é o da diferença funcional e de papéis entre “inspeccionar” e “gerir”.

O genuíno papel legal do inspector é o de “verificar a conformidade do desempenho” do serviço com certas regras, em ordem a contribuir para aperfeiçoar a qualidade e eficiência do mesmo.

Não se trata já de administrar recursos humanos e materiais em ordem à produção e prestação de bens e serviços, isso é tarefa que a lei endossa serviço inspeccionado, seus gestores e trabalhadores. Importa, pois, que a actividade inspectiva considere esta “reserva de gestão”.

Esta diferença crucial também tem raiz institucional. Há uma separação orgânica entre a IGAI, como “serviço central de inspecção, fiscalização e apoio técnico”, e os serviços inspeccionados. À IGAI incumbe fazer “controlo externo”, aos órgãos, gestores e trabalhadores dos serviços inspeccionados compete fazer a gestão do serviço público em causa.

6.2.3 - Programação da acção inspectiva

Determinado o quadro geral da acção inspectiva, cabe agora providenciar de modo a que tal objecto, âmbito e finalidades sejam cumpridos na sua plenitude e dentro do prazo estipulado na ordem de serviço.

Para tanto, cumpre ao inspector determinar com precisão, clareza e de harmonia com o seu melhor juízo profissional, os passos idóneos para consecução desse propósito, nomeadamente:

O enunciado das questões capitais, de facto e jurídicas, que deverão ser averiguadas e elucidadas;

A pesquisa e verificação do histórico que exista na IGAI sobre o serviço público a ser inspeccionado;

A selecção e exame dos textos legais e regulamentares que regem o organização e funcionamento do serviço, bem como o estatuto do respectivo pessoal e o organograma do serviço;

A selecção e exame dos textos legais, regulamentares e demais disposições, regras e valores (profissionais, boas práticas, cartas de missão, programas, planos, instruções, igualdade no acesso às prestações públicas, recomendações, etc.) que são padrão de desempenho do serviço;

A escolha dos métodos de trabalho, em particular a determinação os indicadores de desempenho, qualitativos e/ou quantitativos, e bem assim da amostragem representativa dos mesmos a adoptar em função das peculiaridades da acção inspectiva em causa;

A determinação do calendário da acção e seus diversos ciclos, de modo a ser cumprido o prazo fixado para a acção.

6.3 - Execução da acção inspectiva

6.3.1 - Conduta profissional do inspector

Em todo o decurso da execução da acção inspectiva, os inspectores devem pautar o seu comportamento pelos mais exigentes padrões profissionais de isenção, imparcialidade, zelo, correcção, sigilo profissional, autonomia técnica, proporcionalidade e objectividade, em ordem a reforçar o prestígio público e a confiança na acção da IGAI.

A lei perfilha este entendimento, nomeadamente com a injunção de diversos deveres de conduta profissional, em particular através da despistagem de conflitos de interesse que possam desvirtuar o juízo objectivo e profissional do inspector, como sejam os seguintes:

Prossecução do interesse público (art.º 3.º, n.º 3, do ED);

Isonomia (art.º 3.º, n.º 4, do ED);

Imparcialidade (art.º 3.º, n.º 5, do ED);

Zelo (art.º 3.º, n.º 7, do ED);

Correcção (art.º 3.º, n.º 10, do ED);

Sigilo profissional (art.º 17.º, al. d), do ED, art.ºs 12.º, parte final, 28.º da LOIGAI e 7.º do RCEI), sendo que especial cuidado é de atribuir à confidencialidade das fontes de informação e à protecção das testemunhas sensíveis;

Autonomia técnica (art.º 10.º do RJAI);

Proporcionalidade (art.º 11.º do RJAI);

Contraditório (art.º 12.º do RJAI);

Garantias de imparcialidade (art.ºs 44.º a 51.º do CPA e 8.º do RCEI).

Duas metáforas podem ajudar a exprimir e explicar, sinteticamente, o “carácter” do inspector, quais sejam as figuras do “amigo crítico” e da “distância relacional”.

A imagem do “amigo crítico” é a que melhor representa o tipo ideal de inspector, nomeadamente na relação com os serviços inspeccionados e seu pessoal.

Dotado de sólidos e actualizados conhecimentos, responsável, de trato irrepreensível e espírito de colaboração leal, activamente empenhado em apreender a “cultura do serviço”, mas sempre objectivo e isento no juízo crítico sobre o desempenho do serviço, em ordem a propor soluções criativas, construtivas e praticáveis para corrigir as deficiências detectadas ou abonar e disseminar as boas práticas e, assim, melhorar a qualidade e eficiência do serviço e suas prestações aos cidadãos.

No limite, todavia, há que considerar sempre a “distância relacional” que deve interceder entre o inspector e o inspeccionado, sem a preservação da qual se produz o risco de “captura” daquele por este, a qual é uma das distorções mais típicas e perniciosas dos fenómenos regulatórios.

6.3.2 - Poderes funcionais dos inspectores

Para o bom desempenho das suas funções, os inspectores estão investidos de diversos direitos e poderes funcionais, a usar de acordo com o seu prudente critério, nomeadamente os previstos:

– No RJAI:

Artigo. 16.º:

- a) Direito de acesso e livre-trânsito, nos termos da lei, pelo tempo e no horário necessários ao desempenho das suas funções, em todos os serviços e instalações das entidades públicas e privadas sujeitas ao exercício das suas atribuições;
- b) Requisitar para exame, consulta e junção aos autos, livros, documentos, registos, arquivos e outros elementos pertinentes em poder das entidades cuja actividade seja objecto da acção de inspecção;

- c) Recolher informações sobre as actividades inspeccionadas, proceder a exames a quaisquer vestígios de infracções, bem como a perícias, medições e colheitas de amostras para exame laboratorial;
- d) Realizar inspecções, com vista à obtenção de elementos probatórios, aos locais onde se desenvolvam actividades sujeitas ao seu âmbito de actuação e passíveis de consubstanciar actividades ilícitas, sem dependência de prévia notificação;
- e) Promover, nos termos legais aplicáveis, a selagem de quaisquer instalações, bem como a apreensão de documentos e objectos de prova em poder das entidades inspeccionadas ou do seu pessoal, quando isso se mostre indispensável à realização da acção, para o que deve ser levantado o competente auto;
- f) Solicitar a colaboração das autoridades policiais, nos casos de recusa de acesso ou obstrução ao exercício da acção de inspecção por parte dos destinatários, para remover tal obstrução e garantir a realização e a segurança dos actos inspectivos;
- g) Solicitar a adopção de medidas cautelares necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova, quando tal resulte necessário, nos termos do Código de Processo Penal;
- h) Obter, para auxílio nas acções em curso nos mesmos serviços, a cedência de material e equipamento próprio, bem como a colaboração de pessoal que se mostrem indispensáveis, designadamente para o efeito de se executarem ou complementarem serviços em atraso de execução, cuja falta impossibilite ou dificulte aquelas acções;
- i) Utilizar nos locais inspeccionados, por cedência das respectivas entidades inspeccionadas, instalações em condições de dignidade e de eficácia para o desempenho das suas funções;
- j) Trocar correspondência, em serviço, com todas as entidades públicas ou privadas sobre assuntos de serviço da sua competência;
- l) Proceder, por si ou com recurso a autoridade policial ou administrativa, e cumpridas as formalidades legais, às notificações necessárias ao desenvolvimento da acção de inspecção;
- m) Ser considerado como autoridade pública para os efeitos de protecção criminal.

– Na LOIGAI:

Artigo 13.º (poderes instrutórios): Os dirigentes e os inspectores da IGAI, quando no exercício das funções inspectivas e fiscalizadoras, são, respectivamente, autoridades públicas e agentes da autoridade pública (n.º 1); e No exercício das suas funções, os dirigentes e os inspectores da IGAI são detentores dos poderes funcionais previstos nos estatutos e regulamentos disciplinares dos serviços do MAI e têm competência para levantar autos de notícia por infracções verificadas pessoalmente no exercício das respectivas funções (n.º 2).

Artigo 16.º (Dever/direito à cooperação): Os titulares dos órgãos de comando e direcção, bem como os funcionários e agentes dos serviços sujeitos aos poderes de inspecção e fiscalização da IGAI, são obrigados a prestar todas as informações, esclarecimentos e demais colaboração que lhes forem solicitados, no âmbito das respectivas atribuições (n.º 1); A falta de comparência injustificada constitui incumprimento de ordem legítima da autoridade competente e faz incorrer o infractor em responsabilidade disciplinar e criminal, nos termos da lei (n.º 3); A recusa da colaboração devida e a oposição ao exercício da acção inspectiva e fiscalizadora da IGAI fazem incorrer o infractor em responsabilidade disciplinar e criminal, nos termos da lei (n.º 4); A IGAI poderá solicitar a qualquer pessoa colectiva de direito privado ou cidadão informações e ainda a este último depoimentos, sempre que o repute necessário para o apuramento dos factos da sua competência (n.º 5).

Artigo 25º (Identificação e livre-trânsito): O pessoal dirigente, de inspecção e de apoio técnico tem direito ao uso de cartão de identificação e livre-trânsito de modelo aprovado por portaria do Ministro, o qual constitui título bastante para o exercício dos seguintes poderes de autoridade: a. Livre acesso a todos os serviços, instalações e estabelecimentos ou locais onde se exerçam actividades abrangidas pelas competências da IGAI, sem necessidade de aviso prévio; b. Utilização, nos locais inspeccionados ou fiscalizados,

mediante acordo dos responsáveis, de instalações adequadas ao exercício das respectivas funções; c. Obtenção, mediante acordo dos responsáveis, do material e equipamento indispensáveis, bem como da colaboração do respectivo pessoal; d. Requisição, para exame, consulta e junção aos autos, de processos e documentos ou das respectivas certidões, bem como de quaisquer outros elementos existentes nos livros, registos e arquivos dos serviços inspeccionados ou fiscalizados (n.º 1); O acesso às instalações e a circulação pelos locais onde as forças e serviços de segurança exercem as suas actividades são feitos mediante apresentação pessoal ao mais alto responsável que, no momento da diligência, se encontre no local e comunicação, logo que possível, ao dirigente máximo do serviço visado (n.º 2).

– No RAIF:

Artigo 8.º (Poderes dos inspectores): No exercício das suas funções, os inspectores têm livre acesso a todos os serviços, instalações, estabelecimentos e locais onde se exerçam actividades sujeitas à actividade inspectiva e fiscalizadora da IGAI (n.º 1); Sem prejuízo do disposto no numero anterior, o acesso dos inspectores às instalações e a circulação pelos locais onde as forças de segurança exerçam a sua actividade são feitos mediante prévia apresentação pessoal ao mais alto responsável que, no momento da diligência, aí se encontre, e comunicação, logo que possível, ao dirigente máximo da força de segurança em causa (n.º 2); Os inspectores da IGAI levantam os competentes autos de notícia pelas infracções que verifiquem pessoalmente, dando disso imediato conhecimento ao inspector-geral e ao dirigente máximo do serviço, no caso de infracção criminal (n.º 3); Os inspectores da IGAI, no âmbito da realização de uma qualquer acção a que se refere o presente Regulamento, podem examinar, consultar e extrair fotocópias de livros, registos, arquivos e documentos da entidade visada pela acção, sem prejuízo do disposto na lei sobre segredo de Estado, e bem assim, solicitar as informações, esclarecimentos e demais

elementos necessários directamente a quem os deva fornecer (n.º 4); Os inspectores devem realizar todas as diligências de prova necessárias à verificação dos factos, solicitando, designadamente às diversas entidades públicas os elementos probatórios pertinentes (n.º 5).

– No RCMD:

N.º 22.3 (O acesso aos locais de detenção deverá se imediatamente facilitado, após identificação dos inspectores);

N.º 22.4 (Os inspectores poderão comunicar livremente em regime de absoluta confidencialidade com as pessoas detidas no momento da visita);

N.º 22.5 (sempre que seja detectada alguma situação de detenção ilegal, deverão os inspectores diligenciar para que seja observado o disposto no art. 261.º do CPP, promovendo o controlo judiciário da detenção, sem prejuízo das medidas disciplinares que se impuserem).

Pela sua importância, há a destacar a titularidade de poderes cautelares, nomeadamente conservatórios, probatórios e disciplinares, previstos no art.º 16.º, al. e) e g), do RJAI e no art.º 13.º, n.º 4, da LOIGAI.

Finalmente, no domínio do dever de denúncia, a mais das disposições gerais, importa reter o que disposições orgânicas prescrevem sobre a matéria.

Assim, nos termos do art. 3.º, n.º 2, al. h) da LOIGAI, compete à IGAI “participar aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal (...)” e, de acordo com o seu art. 13.º, “No exercício das suas funções (...) os inspectores da IGAI são detentores dos poderes funcionais previstos nos estatutos e regulamentos disciplinares dos serviços do MAI e têm competência para levantar autos de notícia por infracções verificadas pessoalmente no exercício das respectivas funções (n.º 1) e “Nos casos de infracções criminais, o assunto é comunicado ao

dirigente máximo do serviço e o auto, bem como as provas, são imediatamente apresentados ao órgão do Ministério Público competente.” (n.º 3). Dispõe o RAIF, por seu turno, no art. 8.º, n.º 3, que “Os inspectores da IGAI levantam os competentes autos de notícia pelas infracções que verifiquem pessoalmente, dando disso imediato conhecimento ao inspector-geral e ao dirigente máximo do serviço, no caso de infracção criminal”. E, finalmente, segundo o n.º 22.5 do RCMD “Sempre que seja detectada alguma situação de detenção ilegal, deverão os inspectores diligenciar para que seja observado o disposto no artigo 261.º do CPP, promovendo o controlo judiciário da detenção, sem prejuízo das medidas disciplinares que se impuserem”.

6.3.3 - Meios de prova, e sua valoração

Para efeitos de boa instrução dos processos são de obter ou produzir todos os meios de prova admitidos em direito ou, numa formulação negativa, todos os que não forem proibidos por lei.

Os meios de prova podem, nomeadamente, ser dos tipos seguintes:

Real: observação de pessoas, procedimentos, operações, materiais, funcionamento de aplicações informáticas, etc.;

Documental: exame e reprodução de livros, registos, em geral informação documentada em relatórios, doutrina, notícias de órgãos de informação, fotografias, mapas, cartas, estatísticas, etc.;

Testemunhal: depoimentos, entrevistas (com funcionários, detidos, denunciante, utentes, etc.), questionários; na medida do possível, as diversas modalidades da prova testemunhal devem ser realizadas por uma equipa de dois inspectores;

Os meios de prova coligidos devem ser: completos, de modo a descreverem todos os factos relevantes para o objecto da acção, sejam os conformes ou os desconformes com os bons padrões de desempenho; consistentes com as finalidades da acção inspectiva;

de qualidade inquestionável; e suficientes para proporcionarem uma base fiável para extrair conclusões objectivas e prudentes sobre as verificações realizadas.

A valoração da prova produzida é feita de acordo com a directriz genérica das “regras de experiência e da livre convicção” do instrutor.

A livre convicção não pode jamais confundir-se com uma apreciação arbitrária e não motivável da prova, sendo axiologicamente informada pelas regras de experiência comum fundamentadas e susceptíveis de controlo criterioso.

O que a esta directriz básica se pode acrescentar é que o padrão de prova deve ser suficientemente sólido e elevado para resistir à impugnação e à objecção, e assim permitir extrair conclusões consistentes e sustentar recomendações justificadas.

6.3.4 - Organização dos processos e documentação dos actos processuais

Segundo o art.º 8.º RAIF (Organização dos processos), “Os processos correspondentes às acções levadas ao cabo pela IGAI iniciam-se com a autuação do despacho ministerial ou da ordem de serviço que as ordene acompanhado do respectivo anexo documental, se o houver (n.º 1) e processo é organizado por volumes, cujas folhas são numeradas e contêm a rubrica do inspector que chefia a equipa (n.º 2).

Todos os procedimentos, actos, diligências e materiais processuais (autos, actas, relatos de diligências, reportagens fotográficas, entrevistas, etc.) devem ser documentados adequadamente, em suporte de papel ou digital (p. ex. DVD ou CD), de harmonia com as melhores regras adjectivas, nomeadamente civis e penais, sobre forma e documentação dos actos.

Depois, todos esses materiais devem ser incorporados nos autos, de modo racional, ordenado e cronológico, para que os mesmos reflectam fielmente e permitam reconstituir, material e formalmente, a tramitação, a história e sobretudo o sentido da acção inspectiva.

Quanto conveniente, por razões de economia e racionalidade processual, poderão ser criadas pastas anexas devidamente catalogadas, onde se incorporarão os materiais que têm cariz acessório.

6.4 - Relatório

6.4.1 - Aspectos gerais e menções obrigatórias

Relatório, em geral, é uma “exposição escrita, minuciosa e circunstanciada, de um determinado assunto”, podendo classificar-se, quanto ao âmbito e finalidade, como preliminar, intercalar, final, global ou parcelar.

Esta noção, para os nossos efeitos é incompleta, quando confrontada com as disposições dos art.^{os} 14.º da LOIGAI (Relatório das acções) e art.º 10.º do RAIF (Relatório das acções) que regem o tema, pois omite a dimensão prescritiva, como veremos de seguida.

Tais disposições distinguem na estrutura do relatório basicamente, duas partes: uma descritiva (exposição do objecto, tramitação, verificações e conclusões alcançadas) e outra prescritiva (providências a adoptar).

A LOIGAI traça a distinção sinteticamente. Já o RAIF o faz analiticamente, em termos que convém recordar para bem conhecer a estrutura profunda do relatório da acção inspectiva, ao estabelecer no seu art.º 10.º que o relatório contém:

- A identificação do objecto da acção;

- A referência expressa ao despacho ministerial ou à ordem de serviço que a determina, com transcrição de conteúdo dispositivo;
- A indicação sumária das diligências realizadas;
- A narração, de forma sintética, dos factos apurados;
- A indicação das disposições legais aplicáveis;
- A identificação dos responsáveis pelas ilegalidades detectadas;
- As conclusões de facto e de direito;
- A enumeração das medidas necessárias para a reposição da legalidade;
- A proposta de procedimentos e medidas legislativas a adoptar, se for julgado necessário.

Portanto, nos termos legais e regulamentares, as propostas consistirão em medidas administrativas e, mesmo, legislativas (v. ainda. o art.º 3.º, n.º 2, al. i), da LOIGAI).

Todas estas são menções são obrigatórias. Todavia algumas delas são necessárias, no sentido em que sempre devem constar [als. a), b), c), d), e), g), h)], outras contingentes, no sentido em que o processo poderá não proporcionar a identificação dos responsáveis ou não legitimar a proposta de procedimentos e medidas a adoptar [als. f) e i)].

6.4.2 - A arte de relatar

Observadas estas prescrições legais, e outras que ao caso convenham, o mais pertence à arte e estilo de relatar, de modo que aqui só cabe deixar algumas orientações muito gerais.

O relatório é um elemento crucial da acção inspectiva, pois é nele que ficam documentados todos os procedimentos realizados, as

verificações feitas, os factos apurados, as conclusões extraídas e as recomendações e medidas correctivas emanadas.

Os conteúdos do relatório são, por assim dizer, os poros por onde respira a acção. É o elo de ligação, necessário e fundamental, entre a face interna e investigatória (tendencialmente confidencial) e a face externa e expositiva (tendencialmente pública), da acção inspectiva.

É desnecessário, pois encarecer o rigor, zelo, cuidado e objectividade com que deve ser concebida e redigida esta peça.

6.4.3. - Os destinatários do relatório

Convém referir que o universo dos destinatários, ao menos potencialmente, é abrangente, diferenciado e com interesses distintos na sua leitura: o Ministro, a Direcção da IGAI, os dirigentes e pessoal dos serviços, seja qual for a respectiva categoria, os dirigentes e pessoal doutros serviços, os demais inspectores da IGAI, os órgãos de informação, o público em geral, etc..

Importa, pois, ter sempre cuidadosamente em vista quais os diferentes destinatários, seus poderes, papéis e interesses, de modo que a leitura do relatório pelos mesmos possa determinar resultados óptimos, com custos aceitáveis, no que concerne não apenas à melhoria da qualidade e eficiência dos serviços, dos seus processos, do desempenho do seu pessoal, mas também ao conhecimento pelo público em geral dessa realidade.

Em qualquer caso, embora todos os interesses referidos sejam dignos de consideração, há todavia que diferenciar nesse universo diversificado entre os destinatários directos e necessários (os decisores e o serviço) e os destinatários indirectos e potenciais (o público em geral). Naturalmente, há que dar precedência àqueles primeiros sobre os demais, pois institucionalmente lhes é dirigido o relatório e são tais destinatários que estão investidos dos poderes

funcionais para darem seguimento às recomendações ou medidas correctivas propostas.

6.4.4 - Estruturado, sintético, claro e conclusivo

O relatório deve ser redigido de maneira sintética, clara e sem ambiguidades, conclusiva, em ordem a ser inteligível no seu real sentido e alcance por qualquer dos seus destinatários, efectivos ou meramente potenciais.

A sua extensão, estrutura e apresentação devem ser congruentes com o tipo de acção, seus prazos e objectivos, e, bem assim, apelativos, de modo a proporcionarem uma leitura cómoda, rápida, clara e conclusiva.

6.4.5 - Parte descritiva e parte prescritiva

Na parte descritiva os factos deverão ser inequívocos e as conclusões sólidas, por decorrem somente deles e não já de conjecturas ou meras suposições. Nesta parte o relatório usará, tendencialmente, uma linguagem objectiva, neutral, factual.

Na parte prescritiva as recomendações e medidas correctivas propostas devem decorrer logicamente dos factos e das conclusões. E mais devem ser razoáveis, construtivas, praticáveis e com custos e prazos de execução proporcionados.

Nesta parte o relatório usará, tendencialmente, linguagem argumentativa, persuasiva, destinada a convencer racionalmente os seus destinatários da realidade das verificações e da conveniência, oportunidade e utilidade das recomendações e medidas correctivas para o melhoramento da qualidade e eficiência dos serviços.

Importa recordar que o espírito da acção inspectiva, como vimos, é de “inspeccionar para melhorar”, de modo que na parte prescritiva cabem, naturalmente, as propostas de medidas correctivas.

Mas cabem, por igualdade de razão, outros tipos de propostas, nomeadamente de medidas de divulgação e de publicidade. Com efeito a inspecção pode e deve identificar, relatar e enaltecer as boas práticas do serviço inspeccionado, que devam ser conhecidas dos dirigentes, trabalhadores e do público em geral, como catalisadores de uma política de qualidade.

Em certos casos à identificação, relato e enaltecimento bem poderá ser associada uma recomendação de divulgação dessas boas práticas e até uma recomendação de que sejam reproduzidas num círculo mais amplo de serviços públicos.

7 - INSPECÇÕES SEM AVISO PRÉVIO (ISAP)

ISAP's

7.1 - Finalidade

Finalidade

As visitas aos locais de detenção constituem uma especial atribuição da IGAI [Ponto nº 22.1, do Capítulo IV, do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais (RCMD), aprovado pelo Despacho Ministerial n.º 8684/99 (2.ª série), de 20 de Abril de 1999, do Ministro da Administração Interna], visando alcançar essencialmente dois objectivos:

Verificação das condições gerais dos locais de detenção existentes em estabelecimentos policiais, destinados a neles guardar pessoas privadas de liberdade à ordem de autoridades públicas integradas no MAI - Capítulo II, do RCMD;

Verificação das condições de detenção das pessoas que, no momento da visita aos locais de detenção indicados no ponto anterior, se encontrem sob custódia policial – Capítulo III, do RCMD.

7.2 - Modalidade das visitas

As visitas serão efectuadas de forma sistemática, a qualquer hora do dia ou da noite e sem pré-aviso – Capítulo V do RCMD, conjugado com o artigo 25º, n1, a), da LOIGAI, e artigo 17º, do RJAI.

Quanto aos tipos que podem revestir, as visitas serão:

Ordinárias – a realizar de acordo com o plano de actividades da IGAI – Artigo 11º, nº2, a), da LOMAI, artigo 3º, nº 2, a), da LOIGAI, artigo 8º, nºs. 1 e 3, do RJAI, e artigo 3º, nºs. 1 e 3, do RAIF;

Extraordinárias – a realizar sempre que superiormente determinadas (Art.º 11.º, n.º 2, a), da LOMAI; Art.º 3.º, nº 2, a), da LOIGAI; Art.º 8.º, nºs. 1 e 4, do RJAI, e Art.º 3.º, n.ºs 1 e 3, do RAIF);

De seguimento (*follow up*) – a realizar sempre que se mostrar necessário verificar o modo como decorre a execução de decisões proferidas pelo Ministro da Administração Interna, acompanhando a correcção ou reparação das irregularidades, deficiências ou anomalias detectadas em anteriores visitas (Art.º 15.º da LOIGAI).

7.3 - Realização das visitas

7.3.1 - Acesso aos locais

O acesso aos locais de detenção é feito mediante a apresentação pessoal ao mais alto responsável que, no momento da diligência, se encontre no local e comunicação, logo que possível, ao dirigente máximo do serviço – Artigo 25º, nº2, da LOIGAI, e artigo 8º, nº2, do RAIF;

Os inspectores dever-se-ão identificar exibindo o respectivo cartão de identificação e livre – trânsito, bem como a respectiva ordem de serviço – Ponto nº 22.3 do RCMD, conjugado com os artigos 25º, nº1, da LOIGAI, e 17º, do RJAI;

O acesso aos locais de detenção é livre e deve ser imediatamente facultado – Ponto nº. 22.3 do RCMD, conjugado com o artigo 25º, nº1, a), da LOIGAI, e artigo 16º, a), do RJAI;

Os inspectores poderão comunicar livremente em regime de absoluta confidencialidade com as pessoas detidas no momento da visita – Ponto 22.4, do RCMD.

7.4 - Metodologia

Metodologia

A actividade inspectiva no âmbito das inspecções sem aviso prévio, atentas as respectivas finalidades, suporta-se em:

Observação directa – Verificação nos seus diversos aspectos das condições gerais dos locais de detenção existentes em estabelecimentos policiais, avaliando se os mesmos respeitam os requisitos técnicos regularmente estabelecidos, bem como se observam condições de segurança, salubridade e limpeza, para além de apurar a data das últimas obras de conservação, restauro e limpeza realizadas no local;

Análise documental – Em particular, o exame do livro de registo de detidos e o boletim individual de detido, para além de autos de detenção, talões de telecópia enviados à competente autoridade judiciária, o folheto informativo sobre direitos e deveres do detido, ou ainda autos de depósito de bens dos detidos, entre outros documentos que no local se entenda devem ser de requisitar, para exame, consulta e junção ao Auto da respectiva diligência – Artigo 25º, nº1, d), da LOIGAI, artigo 259º, do Código de Processo Penal, e artigo 16º, b) e c), do RJAI;

Requisição de documentos e recolha de informações – Deve ser dirigida directa e imediatamente ao mais alto responsável que, no momento da visita, se encontre no local – Artigos 16º, nº1, e 25º, nº1, d), da LOIGAI, e artigo 16º, b) e c), do RJAI.

Entrevistas – Com o detido, familiares e pessoas que possam fornecer informações úteis. A entrevista com os detidos deverá ocorrer após a conclusão dos trâmites legais da detenção. Os agentes policiais são obrigados a prestar todas as informações, esclarecimentos e demais colaboração que lhes forem solicitados, no âmbito das respectivas atribuições – Artigo 16º, nº1, parte final, da LOIGAI;

Realização de diligências – Quando a situação o exija, em particular, em caso de detenção ilegal, deverão os inspectores desencadear as diligências que conduzam à observância do disposto no artigo 261º do CPP, promovendo o controlo judiciário da detenção – Ponto nº 22.5 do RCMD.

Ficha ISAP – Toda a informação recolhida no decurso da visita deve ser registada na respectiva ficha – Vide Anexo I.

Relatório – No relatório final relativo a cada acção podem ser emitidas recomendações dirigidas à melhoria da adequação das actividades das entidades objecto de inspecção, à legislação que lhes seja aplicável e aos fins que prosseguem – Artigo 15º, nº4, do RJAI, e artigo 14º da LOIGAI.

8 - AUDITORIA

8.1 - Generalidades

A LOIGAI estabelece no n.º 2 do seu art.º 2.º que compete a esta Inspecção-Geral, em especial, “(...) realizar inspecções ordinárias e utilizar métodos de auditoria com vista à avaliação da eficiência e eficácia dos serviços integrados na orgânica do MAI”.

Por outro lado, o art.º 10.º do RCEI, relativo ao conteúdo funcional da carreira especial de inspecção, estabelece que aquele conteúdo funcional se consubstancia na “realização e ou instrução de

inspecções, auditorias, fiscalizações, inquéritos, sindicâncias, acompanhamentos, avaliações, processos disciplinares, pareceres e estudos de elevado grau de responsabilidade, autonomia e especialização inerentes à prossecução das atribuições dos respectivos serviços de inspecção”.

De igual modo, o RJAI, na alínea a) do seu art.º 2.º, define actividade de inspecção como “a actividade de inspecção, auditoria e fiscalização desenvolvida pelos serviços da administração directa e indirecta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício das funções de controlo, interno ou externo”.

Daqui resulta, portanto, que a auditoria é uma das vertentes em que se desenvolve a actividade de inspecção da IGAI.

Na bibliografia de referência não é possível encontrar uma definição única e abrangente de auditoria, sendo as múltiplas fórmulas apresentadas condicionadas pela finalidade específica do tipo de auditoria em questão.

Importa, no entanto, fixar um conceito que corresponda às acções mais frequentemente executadas no âmbito da actividade de auditoria na IGAI, para o que se adopta a seguinte noção de auditoria:

Exame sistemático e objectivo de operações, actividades e sistemas de uma entidade, relativamente a uma dada matéria, conduzido por pessoa idónea, independente e tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sustentados, sobre a matéria analisada, por comparação com padrões pré-definidos.

8.2 - Tipos de auditoria

No desenvolvimento da sua actividade, a IGAI poderá realizar auditorias de diversos tipos e naturezas, compreendendo, designadamente:

Auditoria financeira – tem como objectivo emitir um parecer sobre as contas e a situação financeira de uma entidade, bem como sobre a regularidade e legalidade das suas operações, designadamente, quanto ao sistema de controlo interno implementado, ao cumprimento das formalidades legalmente exigidas para a autorização, liquidação, pagamento e registo das operações realizadas e ao registo e salvaguarda dos seus activos;

Auditoria de gestão, ou de resultados – tem como objectivo a emissão de um parecer fundamentado sobre a gestão de uma determinada entidade, num dado período, com base na avaliação dos resultados em confronto com os objectivos estabelecidos, com aplicação de critérios de economia, eficiência e eficácia.

A economia decorre da utilização dos meios menos onerosos, para a realização de uma dada actividade.

A eficiência implica uma adequada utilização dos recursos, que em termos comparativos se traduz na obtenção de resultados equivalentes com menos recursos, ou de resultados superiores com aplicação de idêntico nível de recursos.

A eficácia é medida pelo grau de cumprimento dos objectivos fixados.

Auditoria temática – tem em vista analisar e emitir uma opinião sobre um sector ou área de actividade em particular, como por exemplo, a formação, podendo, nesse sentido, apresentar um carácter transversal, relativamente a várias entidades com actividade desenvolvida nessa área ou sector, ou por ela abrangidas.

Auditorias de projectos ou programas – consiste no acompanhamento e análise da execução de programas e projectos específicos, tendo em vista a detecção de eventuais desvios, podendo abranger vários âmbitos, designadamente, o financeiro e a gestão.

Auditoria de sistemas – visa identificar, analisar e avaliar os sistemas implementados numa determinada entidade, designadamente, ao nível da decisão, organização e controlo interno.

8.3 - Princípios éticos e deontológicos

A auditoria financeira, talvez por ser a que mais cedo viu reconhecida a sua importância no âmbito da actividade económica, é aquela que tem um corpo de normas e regras técnicas, éticas e deontológicas mais desenvolvido, que constitui não apenas fonte mas também suporte para os quadros enformadores dos outros tipos de auditoria.

É também no âmbito da auditoria financeira que se verifica a existência das instituições internacionais mais activas na definição e padronização dessas regras e normas e com maior poder para levar a sua adopção generalizada.

Não admira, portanto, que as entidades de referência nesta área sejam, na verdade, organizações dirigidas para a auditoria financeira.

No âmbito da definição do corpo de normas éticas e técnicas que regem a auditoria de serviços públicos, a nível internacional, merecem destaque a INTOSAI e a IFAC. Embora sendo organizações de âmbito nacional dos respectivos países, apresentam igualmente trabalho relevante produzido nesta área o GAO, dos EUA e o “HM Treasury Audit Policy & Advice”, do Reino Unido.

No âmbito nacional, é de realçar a importância do TC e da OROC, bem como do Conselho Coordenador do SCI, no que respeita à produção e definição de regras e padrões de auditoria.

De acordo com as regras internacionalmente adoptadas, a actividade de auditoria no sector público deve ser desenvolvida tendo como referência os seguintes princípios:

Independência – Os inspectores devem desenvolver o seu trabalho e formular as suas conclusões e recomendações com base no seu melhor juízo, livres de quaisquer pressões ou interesses exteriores, tanto em relação à entidade inspeccionada e a quaisquer outros grupos de interesse, como em relação à própria matéria a inspeccionar.

Integridade – Os inspectores devem evidenciar um elevado grau de integridade em todos os aspectos do seu trabalho, devendo as suas relações com colegas e entidades externas primar pela honestidade e correcção, criando um ambiente de confiança que reforça a credibilidade associada ao trabalho desta Inspeção-Geral. A integridade exige ainda que na actividade inspectiva sejam observados, no espírito e na forma, os mais elevados padrões éticos, devendo aquela actividade ser isenta de qualquer suspeita ou reprovação.

Objectividade – As conclusões, pareceres e recomendações formuladas devem ser adequadamente suportadas nas evidências elencadas em sede de relatório, com base na informação recolhida, sem serem influenciados por interesses, opiniões ou posições pessoais dos inspectores, nem afectados por quaisquer preconceitos.

Competência – Os inspectores devem aplicar na execução dos trabalhos que lhes forem atribuídos todas as suas competências, experiência e conhecimentos, respeitando os parâmetros de rigor e qualidade inerentes à actividade de inspecção, não devendo, por outro lado, ser chamados a desenvolver trabalho para o qual não detenham as necessárias competências, salvo se lhes for proporcionado o apoio técnico adequado a que possam executá-lo competentemente.

Isenção e imparcialidade – No desenvolvimento da actividade inspectiva os inspectores agem, em todas as circunstâncias, com isenção e imparcialidade, traduzidas na sua imunidade a qualquer tipo de pressão ou influência ilegítimas e na independência das suas conclusões, recomendações e propostas, relativamente a quaisquer interesses pessoais ou particulares.

Confidencialidade – Os inspectores estão sujeitos ao dever de sigilo, estando obrigados a salvaguardar e a não divulgar as informações de que tenham conhecimento por via do seu trabalho, salvo por razões profissionais. As informações confidenciais a que tenham acesso no âmbito da actividade inspectiva não podem ser utilizadas para benefício do seu interesse pessoal ou de terceiros.

8.4 - Métodos e técnicas

Métodos e técnicas

Relativamente aos métodos e técnicas a utilizar na actividade de auditoria, são referidos no presente manual apenas alguns aspectos basilares, pelo que uma abordagem mais completa e aprofundada destas matérias não poderá dispensar a consulta da literatura e demais documentação de referência.

8.4.1 - Análise de risco

Sempre que tal for possível, atento o tipo de auditoria e o seu objecto e para uma correcta definição do âmbito da auditoria e selecção dos métodos e técnicas a utilizar, deve ser determinado o risco de auditoria, uma vez que as acções de auditoria devem incidir tendencialmente sobre as áreas de actividade e operações em que o risco de erros ou distorções é mais elevado.

Relacionados com o conceito de risco de auditoria, estão os de risco inerente, risco de controlo e risco de detecção, que seguidamente se apresentam.

Assim, o Risco inerente (RI) corresponde à susceptibilidade de existência de distorções ou erros significativos, assumindo que não existem os respectivos controlos internos.

Risco de controlo (RC) é a susceptibilidade de existência de distorções ou erros significativos, que não sejam prevenidos ou detectados e corrigidos atempadamente pelo sistema de controlo interno, do próprio organismo.

Risco de detecção (RD) é a susceptibilidade dos procedimentos substantivos executados pelo auditor não virem a detectar um erro ou distorção significativo.

O Risco de auditoria (RA) é a possibilidade de o auditor emitir uma opinião de auditoria inapropriada quando na documentação analisada existam erros, omissões ou distorções significativos. A atribuição de um valor numérico ao risco de auditoria resulta da aplicação de um modelo matemático, em que aos diversos tipos de risco, acima referidos, é atribuído um valor numérico entre 0 e 1 traduzido na expressão seguinte.

$$RA = RI \times RC \times RD$$

8.4.2 - Testes

A generalidade das auditorias não são integrais, ou seja, visam analisar apenas uma parte das operações executadas pela entidade auditada num determinado período, pelo que as asserções resultantes da auditoria podem ser baseadas em testes, a executar de acordo com as operações em análise, sendo de destacar os seguintes tipos:

Testes de percurso – consistem no acompanhamento de uma operação desde o seu início até ao final, para avaliar a correcção da descrição do procedimento efectuada pelo auditor;

Testes de controlo – têm em vista verificar a adequação e o funcionamento do sistema de controlo interno;

Testes substantivos – consistem na análise de operações, normalmente as de maior significado, para se avaliar a sua conformidade com os normativos aplicáveis, adequação do suporte documental, concordância entre os vários registos e fidelidade destes relativamente à situação real;

Testes analíticos – consistem no tratamento dos dados constantes nos registos e documentos, através de rácios, análise de tendências e evoluções relativas a períodos anteriores, entre outros métodos, com vista à identificação de erros ou situações que requeiram uma justificação ou tratamento específicos.

8.4.3 - Amostragem

Face ao volume e complexidade das operações, o auditor pode fazer incidir os seus procedimentos de auditoria sobre amostras, estatísticas ou não estatísticas, as quais devem ser criteriosamente seleccionadas. No âmbito das técnicas de amostragem mais frequentemente utilizadas, destacam-se as seguintes:

Amostras não estatísticas – de natureza subjectiva, baseadas na capacidade e experiência do auditor:

- Amostragem por blocos

- Amostragem sistemática

- Amostragem estratificada

- Amostragem por números aleatórios

- Amostragem por atributos

Amostras estatísticas – baseadas em modelos matemáticos:

- Amostragem sobre valores acumulados

- Amostragem por unidades monetárias (MUS)

- Amostragem numérica

8.5 - Fases da auditoria

A auditoria desenvolve-se normalmente de acordo com as seguintes etapas:

Planeamento

Execução

Relato

Planeamento

8.6 - Planeamento

O planeamento da auditoria é atribuição do auditor (ou equipa de auditores) que tem a seu cargo a respectiva realização, e é influenciado tanto pela experiência dos auditores como pelo seu conhecimento da área específica em que se vai realizar a auditoria.

A fase de planeamento varia de acordo com a dimensão e complexidade organizativa da entidade a auditar e tem em vista estabelecer a natureza, extensão, profundidade e oportunidade dos procedimentos a adoptar, bem como a estratégia de auditoria a adoptar, sendo decisiva para se definir em concreto o âmbito da acção – total ou parcial, abrangendo um período maior ou menor, etc. – e a duração do trabalho de campo, bem como o prazo para a elaboração do relatório.

Incluídas na fase de planeamento estão as acções preparatórias, preliminares à elaboração do plano de auditoria e que têm como finalidade a aquisição de conhecimento suficiente da entidade a auditar e da sua actividade.

Estas acções consubstanciam-se na recolha prévia e apreciação crítica de factos significativos, relativos aos mecanismos de funcionamento e ao sistema de controlo interno da entidade a auditar, bem como aos factores internos e externos que condicionam a sua estrutura organizativa e forma de operar, designadamente através de:

Identificação, recolha e análise de documentação pública relativa à entidade a auditar – diplomas legais, planos estratégicos e operacionais, instrumentos de gestão (contas de gerência, planos e relatórios de actividades, QUAR, etc.), informação disponibilizada em sítio internet, etc.;

Consulta de documentação (relatórios de inspecção ou auditoria, outros documentos) existente na IGAI e relativa à entidade a inspeccionar;

Recolha de documentação relativa aos procedimentos internos, bem como à estrutura funcional e aos diversos níveis de responsabilidade da organização;

Entrevistas com os responsáveis máximos da entidade a auditar e/ou da área específica que irá ser objecto da auditoria;

Contacto com auditores internos e análise dos respectivos relatórios;

Procedimentos analíticos com base na informação recolhida.

Neste sentido, e para efeitos de auditoria, deverá ser criado e mantido, na IGAI, devidamente actualizado, um arquivo permanente relativo a cada uma das entidades sujeitas à actividade inspectiva da IGAI, contendo informação relativa a cada uma daquelas entidades, designadamente, orgânica legalmente definida, estrutura organizacional, titulares dos cargos de direcção, volume e estratificação hierárquica dos recursos humanos, instrumentos de gestão, orçamento, bem como outros elementos que, relativamente a cada organismo ou serviço, se julgue conveniente ter disponíveis.

Quando têm lugar – designadamente, na auditoria financeira – o levantamento, a análise e a avaliação do sistema de controlo interno da entidade a auditar, são também efectuados na fase de planeamento, tendo em vista obter conhecimento relativamente à eficácia do sistema implementado, a dois níveis:

Execução efectiva dos procedimentos de controlo instituídos;

Resultado (eficácia) da aplicação dos procedimentos de controlo.

A análise do risco de auditoria tem também lugar na fase de planeamento, sempre que deva ser efectuada, de acordo com o tipo e natureza da auditoria em questão.

Nesta fase é elaborado o plano global de auditoria, a submeter a aprovação superior, e que deve conter, para além de outros que em cada caso se mostrem pertinentes, os seguintes elementos:

Objectivos da auditoria;

Abrangência da auditoria, relativamente à matéria a auditar;

Período de actividade da entidade auditada a abranger;

Análise de risco;

Metodologias a adoptar;

Recursos necessários;

Duração prevista da fase de execução;

Prazo para elaboração de relatório.

Execução

8.7 - Execução

A execução é a fase em que o auditor procede à análise da entidade, actividade ou matéria objecto da auditoria, recolhendo evidências de todas as questões relevantes identificadas, com vista à formulação de uma opinião relativamente ao objecto do seu trabalho.

Todas as evidências deverão estar devidamente documentadas, através da recolha da respectiva prova, que deverá obrigatoriamente ser integrada no processo.

Para a obtenção de prova poderão ser utilizados, em conjunto ou isoladamente, os procedimentos seguintes:

Inspecção, consistindo na verificação de registos, de documentos de suporte e de equipamentos, podendo incluir a contagem física de artigos;

Observação, através da verificação presencial de um determinado procedimento;

Indagação, que consiste na obtenção de informação transmitida por pessoas que detêm conhecimento específico da organização ou da actividade;

Confirmação, ou seja, obtenção da mesma informação por vias distintas, para se concluir da sua veracidade;

Cálculo, isto é, verificação da exactidão aritmética da documentação de suporte e dos registos contabilísticos;

Reprocessamento, consistindo na execução, pelo auditor, de procedimentos já executados pela entidade.

Com base nos resultados dos testes aplicados nesta primeira fase, é elaborado o programa de auditoria, contendo a descrição detalhada das áreas e processos a analisar e dos procedimentos e testes a executar, bem como da respectiva sequência e tempo alocado.

8.7.1 - Documentos de trabalho

Os documentos de trabalho são constituídos pela documentação entregue pela entidade auditada e pela recolhida ou produzida pelo auditor, em que se evidenciam todos os procedimentos executados e se contém a informação relevante obtida, em que se fundamenta a opinião do auditor, constituindo por isso o suporte de todas as asserções a formular e apresentar em sede de relatório.

Assim, os documentos de trabalho devem reflectir a posição do auditor relativamente a todas as questões relevantes e conter registo dos factos significativos de que teve conhecimento e dos momentos em que tal aconteceu, a fim de permitir contextualizar devidamente as conclusões formuladas, que são susceptíveis de serem contraditadas, eventualmente com base em factos supervenientes.

Assim, os documentos de trabalho devem conter a descrição e os resultados de todas as análises e testes efectuados, bem como a prova de auditoria, ou seja, a comprovação documental de todos os erros e irregularidades detectados.

Em termos gerais, embora revestindo grande flexibilidade na forma e no conteúdo, os documentos de trabalho deverão ser suficientemente completos e pormenorizados para que seja possível a um outro auditor, sem conhecimento da entidade ou da actividade auditada, compreender os procedimentos desenvolvidos e o suporte das conclusões apresentadas.

Os documentos de trabalho devem ser ordenados e referenciados, podendo ser organizados por áreas de trabalho, devidamente identificadas e com utilização de referências cruzadas sempre que tal se mostre conveniente para a melhor compreensão do seu conteúdo. Deverão incluir um volume exclusivamente constituído por toda a documentação expedida e recebida no desenvolvimento da auditoria, devidamente separada e ordenada cronologicamente.

8.7.2 - Processo administrativo da auditoria

O processo administrativo da auditoria corresponde ao conjunto organizado de toda a documentação relativa à auditoria, quer tenha sido produzida ou recolhida pelo auditor, quer tenha sido fornecida pela entidade auditada ou pelos serviços da IGAI, e é constituído pelo arquivo permanente, com a constituição já anteriormente referida, e pelo arquivo corrente, que integra toda a documentação respeitante especificamente à auditoria em questão e é constituído por:

Processo propriamente dito, que inclui:

Documentação integrante do processo – Ordem de Serviço, despachos, informações e propostas relativos ao processo

Plano de auditoria

Relatório

Anexos ao relatório, constituídos por documentos relativos a matérias específicas e que, embora fazendo parte integrante do relatório, devam estar fora do respectivo corpo, por constituírem complemento do que ali é referido mas que não se torna essencial para a compreensão do que é relatado.

Um dos anexos ao relatório é constituído por documento contendo referência a todas as irregularidades detectadas e soluções propostas.

Anexos do processo, incluindo os seguintes volumes:

Correspondência recebida e expedida;

Resposta ao contraditório, tanto institucional como, sendo o caso, pessoal;

Documentos de trabalho, designadamente:

Listagem da legislação aplicável;

Análise de riscos/Classificação dos controlos-chave;

Lista de verificação dos testes de conformidade efectuados;

Resultado síntese dos testes substantivos;

Seleção da (s) amostra (s);

Análise do contraditório.

8.8 - Relato

Relato

Os processos de auditoria concluem pela elaboração e aprovação de um relatório, a que se aplicam, na generalidade, as regras já enunciadas relativamente ao relatório das acções de inspecção, com

a diferença de o relatório de auditoria incluir obrigatoriamente a opinião do auditor, devidamente fundamentada.

O relatório deve ser claro e conciso, e referir a natureza, o objecto e o âmbito do trabalho executado. Sempre que a sua extensão ou complexidade o justifique, deverá ser elaborado um sumário executivo, que possibilite a rápida compreensão do essencial, mesmo a quem não esteja familiarizado com a actividade ou com o objecto da acção.

O relatório não tem uma estrutura fixa, devendo adoptar-se a que melhor servir a sua finalidade, que é, basicamente, a de transmitir os resultados da auditoria, o parecer do auditor, os respectivos fundamentos e as recomendações e propostas. No entanto, considera-se que, sem prejuízo da maior flexibilidade na sua estruturação e organização, o relatório deverá conter, no mínimo, como partes autónomas, uma introdução, a descrição geral da actividade desenvolvida, os resultados obtidos, e as conclusões, com as recomendações e/ou propostas.

8.8.1 - Revisão

Os relatórios de auditoria financeira deverão ser elaborados numa primeira fase sob a forma de projecto de relatório, que uma vez concluído, e antes de outra formalidade, deverá ser objecto de revisão abrangendo os aspectos formal e técnico, e ainda os documentos de trabalho.

Após a introdução das correcções tidas por convenientes em sede de revisão, o projecto de relatório deverá ser então enviado à entidade auditada, para contraditório, após o que, depois da análise da resposta ao contraditório, se procederá à introdução das alterações pertinentes e se elaborará a versão final.

8.8.2 - Contraditório

O contraditório poderá ser informal ou formal, e, neste último caso, institucional ou pessoal.

Saliente-se, relativamente ao contraditório informal, as vantagens em que o mesmo seja desenvolvido, parcialmente, à medida que se vai desenvolvendo o trabalho de auditoria, na medida em que tal poderá permitir, frequentemente, o esclarecimento oportuno das questões suscitadas, evitando a menção no projecto de relatório de situações que, eventualmente, poderiam ter sido esclarecidas em tempo.

Ainda no que respeita ao contraditório informal, poderá mostrar-se conveniente a realização de uma reunião com os responsáveis pela entidade ou área auditada, antes mesmo da entrega do projecto de relatório para revisão, a fim de se obter uma primeira avaliação da pertinência e justeza das conclusões ali vertidas.

O contraditório formal, que tem lugar após a revisão, é efectuado mediante a remessa do projecto de relatório ao responsável máximo da entidade ou área funcional auditada, a fim de se pronunciar relativamente ao teor do referido projecto, sendo-lhe concedido para esse efeito um prazo considerado razoável.

9 - AUDITORIA DISCIPLINAR

9.1 - Introdução

A área da Justiça e Disciplina nas forças de segurança integra-se no âmbito das actividades de cariz inspectivo levadas a cabo por esta IGAI, área essa que se reveste de especial relevância.

Tal relevância deriva não só da natureza técnico-jurídica das matérias objecto dessa actividade inspectiva, mas também da

natureza das implicações decorrentes do exercício da acção disciplinar por parte das forças de segurança.

Trata-se, pois, de uma área inspectiva de evidente especialização e para a qual são exigidos conhecimentos de cariz multidisciplinar.

9.2 - Âmbito de actuação da IGAI

A actuação da IGAI, no que à Justiça e Disciplina concerne, abrange todos os serviços directamente dependentes ou tutelados pelo MAI e os Governos Cíveis, nos termos consignados no nº 2 do artigo 2º, da LOIGAI.

Desta abrangência de actuação resulta a aplicação / vigência de vários estatutos de natureza disciplinar, todos eles sujeitos à acção fiscalizadora desta Inspecção.

É o caso do RDPSP, do RDGMR, do RDBV que integram os quadros de pessoal homologados pela Autoridade Nacional de Protecção Cível, e também do ED, este último aplicável aos funcionários do SEF, Governos Cíveis e outros serviços do MAI.

9.3 - Integração no Manual

O presente manual inspectivo da IGAI constitui-se, em sentido lato, como um instrumento de trabalho tendente a dotar o corpo inspectivo desta Inspecção com as necessárias ferramentas e orientações tendentes à boa execução das acções inspectivas.

É nessa perspectiva que neste manual surge, de forma autonomizada, a presente área dedicada à Justiça e Disciplina, a qual, como já referido, possui características específicas que recomendam tal autonomização, tendo em conta, nomeadamente, a natureza, especificidade e abrangência dos aspectos a relevar nessa área de actuação da IGAI.

9.4 - Linhas orientadoras

9.4.1 - Definição da estrutura

A definição da estrutura apontada para o documento de inspecção à área da Justiça e Disciplina - vide a ficha constante do Capítulo III - teve por base, por um lado, a realidade jurídico-processual dos vários estatutos disciplinares aplicáveis ao universo de entidades sob a tutela do MAI e já anteriormente referidas, e, por outro, os ensinamentos obtidos ao longo de mais de uma década no âmbito da realização deste tipo de acções inspectivas.

Nesse sentido, tal documento assenta numa estrutura baseada em capítulos, os quais se traduzem num roteiro de evidente amplitude pela área da Justiça e Disciplina.

9.4.2 - Amplitude dos conteúdos

Essa globalidade de apreciação vai desde os recursos humanos, recursos materiais, observação de processos, incidência sobre as diversas fases da marcha do processo, penas disciplinares, suspensão do processo, tipos de processos, actos processuais, prazos, nulidades, recursos, unidade e apensação de processos, extinção da responsabilidade disciplinar, “direito circulatório”, elementos estatísticos, etc.

Para uma melhor compreensão do universo a inspeccionar existem outros capítulos cuja finalidade se destina à obtenção de uma melhor percepção do objecto da acção, nomeadamente os que incidem sobre a realidade em que se insere o serviço a inspeccionar – v.g. capítulo III.

9.5 - Metodologia de inspecção

A definição da metodologia a adoptar pelo Inspector será definida não só em função do tipo de acção a realizar, mas também das especificidades decorrentes do organismo ou organismos a inspeccionar, para além, evidentemente, da estratégia de cariz pessoal que sempre determina a opção a definir face ao objectivo pretendido.

A experiência adquirida ao longo de mais de uma década de existência desta IGAI permite, sem prejuízo de ajustamentos casuísticos, e no que a esta área de actuação respeita, apontar para a existência das seguintes fases em ordem à realização deste tipo de acção de carácter inspectivo:

Recolha e estudo do quadro normativo do organismo objecto da acção;

Solicitação e estudo do organograma e instrumentos normativos do serviço;

Entrevista com o dirigente e eventualmente outros responsáveis pelo serviço a inspeccionar;

Definição de uma linha de planeamento temporal para a realização das diversas fases da acção;

Visita aos serviços, troca de impressões com os diversos responsáveis e obtenção de elementos informais de suporte ao desenvolvimento da acção;

Envio de questionário (s) exaustivo (s) e incidente (s) sobre os conteúdos da acção;

Confirmação “in loco” dos dados obtidos, de forma exaustiva ou por amostra;

Outras diligências complementares resultantes da actividade referida nos pontos anteriores;

Elaboração de relatório.

A definição desta metodologia garante, por um lado, a obtenção dos necessários dados, em suporte formal e informal, tendentes a habilitar o corpo inspectivo à formação de um juízo abalizado sobre a realidade do organismo objecto da acção inspectiva e, por outro, habilita o titular dessa acção inspectiva com as necessárias ferramentas que lhe permitirão, de forma estruturada, simplificada e célere, a elaboração do relatório da acção.

9.5.1 - Elaboração de relatório

Para a elaboração de relatório final, valem aqui as considerações já referidas neste manual – cfr. Capítulo II, nº 6, 4).

No entanto, dada a especificidade desta área de actuação, existem ainda outros aspectos que deverão ser tidos em conta na elaboração desse documento inspectivo.

Assim, desde logo, a indicação de que deverá existir uma especial preocupação em compreender o grau de empenhamento e de conhecimento técnico dos diversos actores do organismo a inspeccionar, nomeadamente no que respeita à adequação da sua formação académica / profissional para o desempenho das tarefas que lhes são exigidas.

Geralmente, apesar do rigor técnico-jurídico das questões suscitadas na área da justiça e disciplina, esses actores, por regra, ainda não possuem formação académica na área jurídica, ou mesmo formação jurídica adequada ao desempenho dessas funções.

Outro aspecto relevante tem a ver com a realização de acções de formação que, por um lado, compensem essas insuficiências e, por outro, alertem para as várias questões resultantes da aplicação do Direito disciplinar.

O relatório deve ser também o espaço indicado para que o respectivo signatário, habilitado com os conhecimentos resultantes da acção

inspectiva realizada, forneça sugestões válidas e proponha medidas concretas que apontem inequivocamente para a melhoria de funcionamento do organismo inspeccionado.

Finalmente, deverão ainda constar do relatório, sendo caso, o leque de elementos fácticos e documentais recolhidos no decurso da acção inspectiva que apontem para a existência de eventuais situações de responsabilidade disciplinar, quer por acção, quer por omissão, para além de ser dado integral cumprimento ao disposto no art.º 3.º, g), da LOIGAI.

10 - AUDITORIA FINANCEIRA

10.1 - Enquadramento

A actividade da IGAI, no que respeita à auditoria financeira, insere-se no âmbito do controlo sectorial, seguindo as regras definidas e as metodologias adoptadas pelo Conselho Coordenador do SCI, constantes no respectivo Manual de Auditoria, e que, dada a sua extensão e atendendo ao facto de serem de aplicação directa, não carecendo de qualquer adaptação, se considera desnecessário transpor para o presente manual.

Ao nível do controlo sectorial, são abrangidos pela actividade da IGAI todos os organismos e serviços que integram a administração directa do Estado no âmbito do MAI e também os que se encontram orgânica e hierarquicamente integrados neste Ministério, ou seja, os serviços centrais de natureza operacional, os serviços centrais de suporte e os governos civis.

Nesta área, a actividade da IGAI abrange, sobretudo, os seguintes tipos de acção:

Auditorias no âmbito do n.º 2 do art.º 62.º da LEO;

Acções de controlo de 2.º nível, sectoriais, relativamente à utilização de fundos estruturais da União Europeia por serviços do MAI, designadamente, no que respeita ao FER.

10.2 - Referências técnicas

As referências técnicas a utilizar nos dois tipos de acção supra referidos são os respectivos Termos de Referência e o Manual de Auditoria do SCI.

11 - AVALIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

11.1 - Enquadramento

A importância da formação dos elementos que integram ou vão integrar as forças de segurança é indiscutível, pela própria natureza das funções que vão desempenhar, as quais podem colidir com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Ao nível das forças de segurança é importante que a formação se dirija não apenas à transmissão de conhecimentos técnicos, jurídicos e outros, necessários a um conhecimento tão lato quanto possível das diferentes áreas do saber que respondam às necessidades da actuação policial, no sentido de saber-fazer, mas também, e com a mesma qualidade e importância, que se dirijam à formação humana e comportamental, ao nível da ética e da deontologia profissional, por forma a incrementar o saber-estar e o saber-ser, qualidades indispensáveis aos elementos de forças de segurança modernas e orientadas para o respeito e defesa dos direitos dos cidadãos.

Assim sendo, a melhoria da qualidade de actuação das forças de segurança está em larga medida dependente da qualidade da formação ministrada nos diferentes estabelecimentos e níveis de

Referências técnicas

Avaliação de estabelecimentos de ensino

Enquadramento

ensino, de modo que a realização de auditorias e inspecções se assume como um instrumento imprescindível para aferir da qualidade dos conteúdos jurídicos, técnicos e éticos ali ministrados.

Tendo em conta que a Academia Militar e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, onde são formados os oficiais, respectivamente, da GNR e da PSP, são estabelecimentos de ensino integrados no sistema nacional de ensino superior público, e portanto sujeitos à actividade da Inspeção-Geral do Ensino Superior, e atendendo ainda ao facto de a Academia Militar estar na dependência do Ministério da Defesa Nacional, considera-se que a necessidade de intervenção da IGAI é residual, pelo que as acções de auditoria ou inspecção, no âmbito da formação, a estes estabelecimentos de ensino, terão carácter excepcional, serão dirigidas a aspectos específicos e sempre mediante determinação do Ministro da Administração Interna.

Por consequência, a actividade inspectiva da IGAI incidirá, sobretudo, nos estabelecimentos de ensino das forças de segurança responsáveis pela formação nos restantes níveis.

11.2 - Âmbito

As inspecções ou auditorias aos estabelecimentos de ensino das forças de segurança, poderão abranger as seguintes áreas:

Estruturas orgânicas de formação – órgãos existentes, respectivas atribuições;

Necessidades formativas – verificação da forma como são identificadas as áreas em que se torna necessário realizar acções de formação;

Estruturas curriculares e conteúdos programáticos – verificação da existência de programas de curso, sua publicitação, seu cumprimento e respectiva adequação à função;

Planeamento da formação – organização da formação (intensidade dos cursos, distribuição das matérias pelos formadores, e destes pelos grupos de formandos), objectivos pedagógicos (responsabilidade e forma de definição);

Corpo docente – dimensão, estabilidade, preparação pedagógica, experiência profissional;

Métodos pedagógicos – activos e não activos;

Técnicas pedagógicas – exposição, demonstração, simulação, etc.;

Recursos pedagógicos – computadores, projectores de vídeo, retroprojectores, quadros didácticos, quadros de folhas, quadros interactivos, viaturas, etc.;

Sistema de avaliação – aproveitamento escolar;

Infra-estruturas – levantamento das estruturas onde decorrem as diferentes actividades formativas;

Estruturas de apoio – levantamento das estruturas de apoio aos formandos;

Apoio à formação – documentação diversa (códigos, legislação diversa, manuais, etc.), mecanismos de apoio e recuperação;

Documentação relativa a cada curso – planos, relatórios, actas, etc.;

Avaliação da formação – se existe, interna ou externa, periodicidade, resultados e sua utilização.

Tendo em consideração a abrangência temática que as acções inspectivas podem integrar, estas poderão ser gerais ou parciais, no sentido de na sua realização serem abordadas todas ou apenas algumas das vertentes acima referidas, relativamente a vários cursos/acções de formação ou apenas a um, e o seu âmbito temporal deverá ser definido para cada caso.

11.3 - Métodos

Para a obtenção da informação necessária para a execução das acções inspectivas podem ser utilizados, entre outros, os seguintes métodos:

Análise documental:

Enquadramento geral (Diplomas orgânicos, estatutos, outros diplomas legais ou despachos publicados);

Documentação interna:

Planos de Formação;

Directivas, Despachos, Actas, etc.;

Documentação relativa à planificação e desenvolvimento dos cursos;

Outros documentos.

Entrevistas, designadamente, com:

Responsáveis pela formação;

Formadores;

Formandos;

Comandantes operacionais.

Questionários

Outros métodos normalmente utilizados no âmbito das actividades de inspecção e de auditoria que se mostrem ajustados e convenientes.

As acções inspectivas aos estabelecimentos de ensino das forças de segurança deverão, por isso, ser levadas a efeito tendo por referência o guião em anexo, que deverá ser adaptado de acordo com as especificidades de cada acção.

Interessa também, por uma questão de uniformização da linguagem, que seja utilizada a terminologia adoptada por diversos organismos

oficiais que operam na área da formação, reunida no documento “Terminologia de Formação Profissional – Alguns conceitos de base, III”, e onde se inclui a “Lista Alfabética de Termos” e os “Termos e Definições Correspondentes”, acessível no sítio na internet com o seguinte endereço:

<http://www.dgert.mtss.gov.pt/Emprego%20e%20Formacao%20Profissional/terminologia/CIME%20-%20Terminologia.pdf>

12 - ACTUALIZAÇÃO DO MANUAL

Actualização do Manual

A actividade inspectiva caracteriza-se, além do mais, pela sua dinâmica, traduzida em constante e rápida mutação.

Tal dinâmica advém nomeadamente das mutações legislativas, das modificações das práticas da gestão pública bem como das próprias concepções, métodos de trabalho e práticas de inspecção, para além da diferenciação dos objectivos a prosseguir num determinado momento.

Assim sendo, o presente Manual, enquanto instrumento de trabalho integrado num contexto em contínua transformação, deverá ser periodicamente aperfeiçoado, adaptado e actualizado para estar à altura da missão da IGAI como “inspecção de alto nível”, garante do interesse público.

III - SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS DE APOIO

Como já referido no presente manual, a actividade inspectiva levada a cabo por esta Inspecção fundamenta-se, em várias situações, em suportes físicos – v.g. fichas de inspecção.

Os instrumentos de apoio à actividade inspectiva que aqui se apresentam sob a forma de anexos, constituem, à semelhança do presente manual, propostas de trabalho que visam padronizar procedimentos, na senda de uma maior qualidade do trabalho produzido.

Relação de instrumentos de apoio à actividade inspectiva:

Ficha de Inspecção (ISAP);

Ficha/Guião de Auditoria Disciplinar;

Guião de avaliação dos estabelecimentos de ensino;

IV - LISTAGEM DE ANEXOS

Os anexos ao presente manual são constituídos pelos instrumentos de apoio à actividade inspectiva, já relacionados no capítulo III, como se seguidamente se indica:

Anexo I – Ficha de Inspecção (ISAP)

Anexo II – Ficha/Guião de Auditoria Disciplinar

Anexo III – Guião de Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARDOUIN, T. e LACAILLE, S. (2005), “L’audit de formation: Comprendre, réaliser et évaluer un audit de formation” (2.^a ed., 2009). Paris: Dunod
- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (2007), “Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement”. Camberra.
- BERGERON, G. (1965), “*Fonctionnement de l’État*”. Paris: A.Colin.
- CARTER, N., KLEIN, R., e DAY, P. (1995), “How organisations measure success/ The use of performance indicators in Government”. Londres / Nova Iorque: Routledge.
- COSSERAT, G. (2007), “*Modern Auditing*” (2.^a ed.). Chichester: Wiley.
- COSTA, C. (2000), “*Auditoria Financeira: Teoria e Prática*”, (7.^a ed.). Lisboa: Rei dos Livros.
- FERRÃO, L. e RODRIGUES, M. (2000), “*Formação Pedagógica de Formadores*”. Lisboa: Lidel.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2007), “*Government Auditing Standards*”. Whashington, DC.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England, Wales and Northern Ireland, “*Inspection protocols*”.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for England, Wales and Northern Ireland, “*Going Local 3: BCU Inspection Handbook (updated 2008)*”.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary for Scotland, “*Independent review of policing*”.
- Her Majesty's Treasury Audit Policy & Advice (2001), “*Government Internal Audit Standards*”. Londres.
- HOOD ET AL. (1999), “*Regulation inside Government*”. Oxford: Oxford University Press.
- IFAC (2008), “2008 IFAC Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements”. Nova Iorque.
- IGAI (2000), “Manual de Inspecção – Para uso nas visitas de inspecção aos locais de detenção das forças de segurança”.
- IGAI (2000), “Guia de Inspecção – Para uso na realização de inspecções ordinárias às forças de segurança”.
- IGF (2008), “Normas e boas práticas”.

INTOSAI, “Code of Ethics and Auditing Standards”. Viena.

Occupational Safety and Health Administration, “*OSHA Inspections (2002, revised)*”.

OROC , “Manual do Revisor Oficial de Contas”. Lisboa.

PINHEIRO, J. e RAMOS, L. (2000), “*Métodos Pedagógicos*”. Lisboa: IIEFP.

PÜTTNER, G. (1989), “*Verwaltungslehre*”, (2.ª ed.). Munique: Beck.

ROMÃO, A. et al. (1998), “Formação Pedagógica Inicial de Formadores: Referencial Básico”. Lisboa: IIEFP.

SCI (2000), “*Manual de Auditoria*”. Lisboa: Conselho Consultivo do SCI.

THE OFFICE OF INTERNAL OVERSIGHT SERVICES (ONU), “*Inspections and Evaluation Manual*”.

THE UK PRIME MINISTER’S OFFICE OF PUBLIC SERVICES REFORM (2003), “Inspecting for improvement/Developing a customer focused approach”.

TRIBUNAL DE CONTAS (1999), “*Glossário*”.

TRIBUNAL DE CONTAS (1999), “Manual de Auditoria e de Procedimentos, Vol. I”. Lisboa: TC.

VALENTINI, S. (1972), Enciclopedia del Diritto, “*Ispezione (Diritto amministrativo)*”. Milão: Giuffrè.

Sítios na Internet

SÍTIOS NA INTERNET

- <http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmic/>
- www.anao.gov.au/
- www.gao.gov/
- www.ifac.org/
- www.igf.min-financas.pt/
- www.intosai.org/
- www.oroc.pt/
- www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/public-safety/Police/

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO 1

ANEXOS 1

**Ficha de
Inspeção -
ISAP**



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

FICHA INSPECTIVA

Processo Inspecção Sem Aviso Prévio: PI-

ORGANISMO INSPECCIONADO	-- -- --
Data e duração da visita	Data: (d-m-a) Início: h m Fim: h m
Elemento que recebe a equipa de inspecção	Categoria/Posto: -- Nome: Função:
1 - DETENÇÃO DE CIDADÃOS	
Cidadãos detidos no momento da visita	Existem: -- Cumprem formalismos legais: -- Observações:
Comunicação das detenções à Autoridade Judiciária	São sempre efectuadas: -- São tempestivas: -- Observações:
Autos de constituição de arguido e termos de identidade e residência em línguas estrangeiras	Existem: -- Observações:
Contacto com defensor e/ou familiar nas instal. Policiais (Desp. nº 13/98, do MAI e RCMDEP)	É facultado o telefone: -- É facultado o contacto em privado: -- Observações:
Livro de registo de detidos	Existe livro: -- Número do livro: Data do termo de abertura: (d-m-a) Está numerado e rubricado: -- Número de registos inscritos: Número de registos inscritos no corrente ano: Data do último registo: (d-m-a) Qualidade da escrituração: -- Observações:



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Arquivo do expediente¹	Existe arquivo autónomo: - - Existe correspondência com o livro de registos: - - Qualidade da organização/apresentação das pastas: - - Observações:
Painel com os direitos e deveres do arguido/detido	Existe painel na zona de atendimento: - - Existe painel na zona de detenção: - - Observações:
2 - IDENTIFICAÇÃO COACTIVA (Artº 27º da CRP, Artº 250º e 253º do CPP)	
Motivo das identificações	Em conformidade com a lei: - - Observações:
Comunicação ao Ministério Público	É sempre realizada: - - Observações:
Livro de registos	Existe: - - Número do livro: Data do termo de abertura: (d-m-a) Número de registos existentes: Número de registos do corrente ano: Data do último registo: (d-m-a) Qualidade da escrituração: - - Observações:
Arquivo do expediente	Existe arquivo autónomo: - - Existe correspondência com o livro de registos: - - Qualidade da organização/apresentação das pastas: - - Observações:
3 - INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE SAÚDE MENTAL (Lei n.º 36/98, de 24 de Julho)	
Internamento mediante mandado judicial (Artº 21º)	Há registos de cumprimento de mandados judiciais: - - Observações:
Internamentos de urgência (Artº 23º)	Há registos de execução de mandados da Autoridade de Saúde: - - Há registos de execução de mandados da Autoridade de Polícia: - - Há registos de conduções por iniciativa de agentes policiais: - - Observações:

¹ Ver determinações da PSP e da GNR, respectivamente, no Ofício n.º 2005INSPGER0791, de 20 de Setembro, e na Comunicação da 3ª Repartição do Comando-Geral, fundada no processo 03.07.04 (Comprovativo/fax da comunicação à AJ, auto de detenção, boletim individual de detido).



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Comunicações ao Ministério Público (MP) (Artº 23º, nº 5)	Há registos da comunicação imediata dos internamentos ao MP: - - Observações:
Arquivo do expediente	Existe arquivo autónomo: - - Qualidade da organização/apresentação das pastas: - - Observações:
4 - INTERVENÇÃO NO ÂMBITO DA LEI DE PROTECÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO (Lei n.º 147/99 de 1 de Setembro)	
Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo (CPCJ) (Artºs 13º e 17º)	Existe CPCJ na área de jurisdição: - - O Comandante integra a CPCJ alargada: - - O Comandante integra a CPCJ restrita: - - Existe colaboração com as comissões: - - Observações:
Sinalização/comunicação de situações de menores em perigo à CPCJ (Artº 64º)	Há registos de sinalização/comunicação de menores em perigo: - - Observações:
Procedimentos de urgência para com menor em perigo (Artº 91º)	Há registos da adopção de procedimentos de urgência para com menores em perigo: - - Observações:
Arquivo do expediente	Existe arquivo autónomo: - - Qualidade da organização/apresentação das pastas: - - Observações:
5 – RECLAMAÇÕES DE CIDADÃOS	
Livro de reclamações	Existe: - - Número do livro: Data do termo de abertura: (d-m-a) Número de reclamações existentes: Número de reclamações referentes ao corrente ano: Existem reclamações de carácter discriminatório: - - Observações:
Painel informativo	Existe: - - Encontra-se em local adequado: - - Tem tradução para línguas estrangeiras: - - Observações:



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Arquivo do expediente	Existe arquivo autónomo: - - Existe correspondência com o livro: - - Qualidade da organização/apresentação das pastas: - - Observações:
6 – CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO	
Acessibilidades (Dec. Lei nº 123/97, de 22 de Maio)	O edifício é acessível p/ pessoas c/ mobilidade reduzida: - - Observações:
Sala de espera	O espaço físico é adequado: - - Estado de conservação do espaço: - - Nível de comodidade/conforto: - - Apreciação global: - - Observações:
Espaço destinado ao atendimento do público	O espaço físico é adequado: - - Oferece privacidade: - - Nível de comodidade/conforto: - - Estado de conservação do espaço: - - Apreciação global: - - Observações:
Espaço de atendimento de vítimas com necessidades especiais (violência doméstica, crimes sexuais...)	Existe sala específica de apoio à vítima: - - O espaço físico é adequado: - - O espaço está devidamente equipado: - - Estado de conservação do espaço: - - Avaliação Global: - - Observações:
7 – CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS ELEMENTOS POLICIAIS	
Instalações	Propriedade: Ano de construção: Funcionalidade/Adequação: - - Organização do espaço: - - Estado de conservação: - - Adaptadas ao efectivo feminino: - - Existe sistema contra incêndios: - - Existe sistema de emergência de energia eléctrica: - - Observações:



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Mobiliário	A quantidade é suficiente: - - É adequado: - - Estado de conservação: - - Observações:
Equipamento informático (computadores, impressoras, fotocopiadoras, faxes...)	A quantidade é suficiente: - - Existe ligação em rede: - - Qualidade do equipamento: - - Observações:
Equipamento operacional	Os meios auto são suficientes: - - Existe alcoolímetro qualitativo: - - Existe TPA: - - Outro equipamento: Observações:
8 – COBRANÇA DE VALORES MONETÁRIOS	
Natureza de valores cobrados/recebidos	
Procedimentos inerentes a cada tipo de cobrança/receita	
9 – OBJECTOS APREENDIDOS À GUARDA DA FORÇA DE SEGURANÇA	
Natureza/tipologia dos objectos	
Condições de armazenamento	
Sistema de controlo e problemas inerentes	
10 – EFECTIVOS	



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Inspecção-Geral da Administração Interna

SERVIÇO DE INSPECÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Zona sanitária	Existe: - - É adequada: - - Observações:
Colchões	Existem: - - Estado de conservação e higiene - - Observações:
Roupa das camas	Existem: - - Estado de conservação e higiene: - - Observações:
Equipamento de chamamento	Existe: - - Funciona: - - Observações:
Visor de portinhola	Existe: - - Permite visualização total da cela: - - Observações:
Vigilância dos detidos	A vigilância é feita de forma adequada: - - Observações:
Torneira de segurança de água no exterior	Existe: - - Observações:
Higiene	Nível de higiene: - - Observações:
Conservação	Estado de conservação: - - Observações:
12 – OBSERVAÇÕES FINAIS	
Aspectos pertinentes/relevantes dignos de referência	

Os Inspectores:

/

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GUIÃO DE AUDITORIA DISCIPLINAR

- I. OBJECTO DA ACÇÃO
- II. METODOLOGIA
 - 1. Métodos adoptados
 - 2. Validação de resultados
- III. ORGANOGRAMA DO SERVIÇO
 - 1. Definição de contexto da área de justiça e disciplina na estrutura hierárquica da força de segurança
 - 2. Enunciação dos diversos departamentos
 - 3. Descrição das tarefas executadas por cada departamento
 - 4. Competência do serviço (Territorial, funcional, etc.)
- IV. RECURSOS HUMANOS
 - 1. Efectivo em funções
 - 2. Características do Efectivo
 - a. Idade
 - b. Sexo
 - c. Nível de escolaridade
 - d. Formação do efectivo
 - e. Avaliação do desempenho
 - f. Modo de recrutamento
 - 3. Chefia do departamento
 - a. Titularidade da função de chefia
 - b. Currículo
 - c. Formação específica na área da justiça e disciplina
 - d. Descrição sobre anteriores cargos de chefia
 - 4. Agendamento de diligências
 - a. Existência de agenda física / Electrónica
 - b. Dados estatísticos relativos a actos processuais realizados
 - c. Presidência das diligências
- V. RECURSOS MATERIAIS

-
1. Instalações físicas
 - a. Descrição
 - b. Autonomia de espaços
 - c. Estado de conservação
 - d. Comunicação à Hierarquia de eventuais anomalias
 2. Descrição dos meios materiais
 - a. Tipo
 - b. Estado
 - c. Condições de segurança da guarda de processos
 3. Meios informáticos
 - a. Descrição das tarefas desempenhadas por estes meios
 - b. Tipo de ligação (local / rede)
 - c. Documentos produzidos pelos meios informáticos
 - d. Políticas de segurança implementadas (backups e acessos)
 - e. Existência de computadores e outros meios informáticos propriedade do efectivo
 - f. Licenciamento de software
 4. CARÊNCIAS MATERIAIS
 - a. Descrição
 - b. Comunicação à hierarquia
- VI. PROCESSOS OBSERVADOS
1. Número e tipo de processos observados
 2. Fichas de preenchimento de processos observados
 3. Tempo gasto na apresentação dos processos solicitados
 4. Existência e observação de processos em acompanhamento na IGAI
- VII. PROCESSOS DE NATUREZA DISCIPLINAR
- VIII. PROCESSO DISCIPLINAR
- IX. MARCHA DO PROCESSO
1. Enunciação
- X. DESPACHO DE INSTAURAÇÃO
1. Da escolha do tipo de processo
 - a. Fundamentação
 - b. Apreciação

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

2. Conteúdo do despacho
 - a. Indicação do objecto do processo
 - b. Indicação do nome do arguido
 - c. Identificação do subscritor do despacho e posto
 - d. Indicação de lugar e data
 - e. Indicação do prazo concedido para a realização de diligências
 - f. Existência de carimbo para inscrição de dados
 - g. Nível de legibilidade do despacho
 - h. Notificação do despacho (queixoso, participante ou denunciante)
 - i. Recurso do despacho liminar de arquivamento
 3. Nomeação de instrutor
 - a. Existência de núcleo de oficiais instrutores
 - b. Substituição de instrutor / Fundamentação do despacho
 4. Escusa, suspeição e substituição do instrutor
 - a. Despacho do instrutor nomeado solicitando a escusa / Nomeação
 - b. Substituição do instrutor
 - c. Fundamentação e tempestividade do despacho de mérito
- XI. AUTUAÇÃO**
1. Registo do processo
 - a. Existência de livro ou aplicação informática
 - b. Elementos constantes dos registos e sua suficiência
 - c. Conformidade das inscrições com as existências
 2. Comunicações e notificações
 3. Capas utilizadas
 - a. Modelo em uso
 - b. Inscrições constantes da capa
 - c. Número único de identificação de Processo de Natureza Disciplinar (NUIPD)
 - d. Conformidade das inscrições constantes das capas com o conteúdo do processo
 - e. Estado de conservação das capas
 - f. Carimbos e legibilidade das capas
- XII. FASE DE INSTRUÇÃO**
1. Primeiro despacho do instrutor
 - a. Fundamentação do despacho

-
- b. Procedimento de notificação do despacho de instauração
 - c. Abrangência do primeiro despacho
 - d. Indicação de datas para a realização de diligências
 - e. Tempestividade do início da instrução do processo
 - f. Comunicações do primeiro despacho (entidade que nomeou, arguido, participante ou queixoso)
 - g. Observância do prazo geral de conclusão da fase instrutória
 - h. Proposta para prorrogação de prazo – fundamentação e tempestividade
 - i. Providências cautelares para assegurar os meios de prova

XIII. DA INSTRUÇÃO

- 1. Enunciação
 - a. Junção do certificado de registo disciplinar do arguido
 - b. Autos de interrogatório e inquirição
 - c. Fundamentação de despacho do instrutor recusando a realização de diligências probatórias requeridas pelo arguido
 - d. Realização de trabalhos pelo arguido, em caso de incompetência para o exercício de funções
- 2. Processamento
 - a. Tempestividade no cumprimento dos despachos
 - b. Qualidade dos textos nos diversos documentos
- 3. Medidas provisórias
 - a. Despacho de aplicação (Fundamentação e prazo de validade)
 - b. Iniciativa do despacho de aplicação
 - c. Recurso do despacho de aplicação
 - d. Pressupostos de aplicação
 - e. Princípio da tipificação das medidas provisórias
 - f. Da intervenção do Ministro da Administração Interna
- 4. Constituição de Defensor
 - a. Intervenção de Advogado
 - b. Representação
- 5. ENCERRAMENTO DA INSTRUÇÃO
 - a. Elaboração de relatório (Estrutura, fundamentação, conclusões e propostas)
 - b. Dedução de acusação
- 6. Despacho de acusação
 - a. Requisitos formais do despacho de acusação

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

- b. Técnica de dedução de acusação (Artigos, parágrafos, etc.)
- c. Apensação de processos (Uma única acusação)
- 7. Notificação do despacho de acusação (tempestividade e requisitos)
 - a. Tempestividade da notificação
 - b. Forma de notificação (Pessoal, carta-registada com aviso de recepção)
 - c. Indicação do prazo para apresentação da defesa
 - d. Indicação do local e outros contactos (telefone / correio electrónico) onde se encontra disponível o processo para consulta
 - e. Indicação do horário de atendimento para consulta do processo
 - f. Citação do arguido para apresentação de defesa em caso da sua ausência em parte incerta
 - g. Prorrogação do prazo para apresentação da defesa
- XIV. FASE DA DEFESA
 - 1. Consulta / Confiança do processo
 - 2. Apresentação do requerimento
 - 3. Despacho sobre o requerimento
 - 4. Registo do requerimento de defesa
 - a. Suporte de registo e sua conferência)
 - b. Tipo de registo efectuado
 - c. Verificação da sua conformidade
 - 5. Exigências formais do requerimento de defesa
 - 6. Despacho para reformulação da defesa apresentada
 - 7. Tempestividade de realização das diligências de prova requeridas
 - 8. Indeferimento das diligências requeridas – fundamentação e notificação
 - 9. Recurso interposto do despacho de indeferimento
 - 10. Despacho determinando a realização oficiosa de diligências – fundamentação e notificação
 - 11. Notificação do arguido e defensor dando conhecimento da realização de todas as diligências em fase de defesa
 - 12. Estado psíquico do arguido

13. Unidade e apensação de processos

XV. RELATÓRIO FINAL

1. Tempestividade de elaboração
2. Requisitos formais
3. Estrutura do relatório
4. Vinculação temática aos factos constantes do despacho de acusação
5. Formulação de conclusões e propostas

XVI. DECISÃO FINAL

1. Remessa dos Autos à entidade competente
2. Registo de saída
3. Actualização no livro / aplicação de registo de processos
4. Arquivo de eventuais cópias de peças processuais
5. Recepção de cópia do despacho final proferido no Processo Disciplinar
6. Comunicação ao participante / notificação ao arguido
7. Registos e publicitação da decisão final

XVII. PENAS DISCIPLINARES

1. Circunstâncias atenuantes, agravantes e dirimentes
 - a. Indicação expressa no despacho de acusação e relatório final
 - b. Articulação dos factos integradores das circunstâncias no despacho de acusação
 - c. Indicação de louvores, recompensas, etc.
 - d. Informação do superior hierárquico
2. Da escolha e medida da pena
 - a. Indicação da pena a propor em sede de despacho de acusação
 - b. Invocação do grau de culpa e intensidade do dolo
 - c. Fundamentação da eventual atenuação extraordinária das penas invocada por diminuição substancial da culpa
3. Penas de natureza expulsiva
 - a. Articulação dos factos em sede de despacho de acusação
 - b. Invocação dos factos em sede de relatório final
 - c. Articulação dos factos e respectiva fundamentação de facto e de Direito
 - d. Competência para aplicação da pena

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

4. Suspensão da execução da pena
 - a. Enunciação dos pressupostos formais e materiais
 - b. Observância da regra do prazo mínimo de aplicação da suspensão da execução
 - c. Fundamentação do despacho

XVIII. SUSPENSÃO DO PROCESSO

1. Independência de jurisdições
2. Iniciativa do despacho para suspensão do Processo Disciplinar
3. Fundamentação do despacho

XIX. PROCESSO DE AVERIGUAÇÕES

XX. PROCESSO DE INQUÉRITO

XXI. DOS ACTOS PROCESSUAIS

1. Qualidade dos documentos de convocação para a prática de actos processuais (indicações claras sobre o acto a praticar, presença de advogado, local e morada onde se realizará o acto, indicação de endereço de correio electrónico)
2. Tipificação dos actos processuais (Autos de inquirição, interrogatórios, etc.)
3. Identificação dos intervenientes em actos processuais
4. Indicação da data, hora e local de início e terminus dos actos processuais
5. Existência de formulários padronizados a nível nacional
6. Existência de actos inúteis (v.g. termos de abertura e encerramento)
7. Apresentação tempestiva dos autos ao instrutor no caso de incidentes com actos processuais (notificação negativa, atrasos na devolução de expediente, etc.)
8. Junção de documentos e requerimentos: registos e apresentação ao instrutor

XXII. PEDIDOS DE PRORROGAÇÃO DE PRAZOS

1. Tempestividade
 - a. Apresentação em momento anterior ao fim do prazo concedido
2. Fundamentação
 - a. Estrutura do despacho
 - b. Notificação ao arguido e respectivo Defensor

XXIII. NULIDADES

1. Requerimento de invocação de nulidades
 - a. Tempestividade de apresentação
 - b. Apreciação e despacho subsequente
 - c. Fundamentação do despacho
 - d. Notificação de despacho
2. Nulidades insanáveis – Tipicidade
3. Eventual repetição de diligências

XXIV. RECURSOS

1. Interposição de recurso hierárquico
2. Interposição de recurso de revisão
3. Tempestividade do recurso – Análise
4. Remessa dos Autos para apreciação e decisão
5. Realização de novas diligências

XXV. UNIDADE E APENSAÇÃO DE PROCESSOS

1. Apensação de processos
2. Despacho determinando a cessação da apensação
3. Existência de vários arguidos pela prática dos mesmos factos ilícitos ou de factos conexos

XXVI. EXTINÇÃO DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR

1. Enunciação das causas de extinção
2. Fundamentação do despacho a propor o arquivamento dos autos com fundamento em prescrição da responsabilidade disciplinar

XXVII. DIREITO CIRCULATÓRIO

XXVIII. ELEMENTOS ESTATÍSTICOS

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GUIÃO DE AVALIAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO

1. Estruturas orgânicas de formação

- a. Órgãos de direcção
- b. Órgãos de planeamento
- c. Unidades e órgãos de execução
- d. Órgãos de coordenação científica e pedagógica
- e. Outros intervenientes

2. Necessidades formativas

- a. Como são identificadas
 - i. Estudos e avaliações

Internos e/ou externos, quem os promove, quem os realiza, periodicidade, descrição dos mecanismos e critérios de escolha das entidades responsáveis pela sua realização.

- ii. Inquéritos
 - ✓ Às unidades
 - ✓ Aos profissionais
 - ✓ A entidades oficiais
 - ✓ Outros

- b. Integração nos programas formativos

Descrição do processo de actualização e de aferição da adequação dos conteúdos programáticos.

3. Estruturas curriculares e conteúdos programáticos

- a. Aprovação
 - i. Entidade
 - ii. Publicitação

Grau e forma de divulgação das estruturas curriculares (ordens internas, publicação em DR, etc.)

- b. Cumprimento das estruturas curriculares e programas aprovados

Análise da documentação relativa aos diversos cursos, confronto da implementação com a estrutura formalmente aprovada.

- c.

d. Evolução nos últimos cursos

Análise comparativa abrangendo dois ou mais cursos.

e. Peso das componentes teórica e prática

Descrição quantificada; eventualmente, análise subjectiva; referência à existência de estágios intercalares ou finais.

f. Adequação à função

- i. Existência de perfis de função definidos
- ii. Actualidade dos perfis de função (antiguidade, revisões efectuadas)
- iii. Avaliação pelos formadores
- iv. Avaliação pelos formandos

Após o final do curso, já com algum tempo de serviço efectivo.

- v. Confronto com as atribuições legalmente estabelecidas por via estatutária e regulamentar

4. Planeamento da formação

a. Organização da formação

Intensidade dos cursos, distribuição das matérias pelos formadores, e destes pelos grupos de formandos (um formador/uma matéria/vários grupos de formandos, ou uma equipa de formadores/todas as matérias/um grupo de formandos)

i. Responsabilidade

Quem define a forma de organizar a formação.

ii. Distribuição das matérias pelos instrutores

iii. Coordenação e uniformização da formação, relativamente às diversas matérias

Quem é responsável, mecanismos de coordenação.

b. Objectivos pedagógicos

- i. Responsabilidade pela sua definição
- ii. Como são definidos

5. Corpo Docente

a. Número de docentes e respectiva situação relativamente ao estabelecimento de ensino

Pertencentes ao quadro, destacados para cada curso ou externos.

b. Formadores civis

Em que área de formação, com que vínculo, tempo médio de permanência, grau de conhecimento da organização.

c. Critérios de selecção dos docentes

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Qualificações gerais e específicas, tempo de serviço, voluntariado, etc.

- d. Estímulos para o desempenho da função de formador / Motivação dos formadores
Vantagens e desvantagens associadas à função de formador.

- e. Experiência profissional
Desempenho anterior de funções na área da formação a ministrar.

- f. Experiência e formação pedagógicas
Preparação pedagógica formalizada/certificada.

- g. Estabilidade do corpo docente
Tempo médio de permanência em funções de formação.

- h. Formação específica de formadores
Formação relativa a cada curso, tendo em conta respectivos objectivos, nível do curso, tipo de formandos, etc.

6. Métodos pedagógicos

Métodos pedagógicos (activos / não activos) com maior utilização (expositivos, demonstrativos, interrogativos, utilização de casos, etc.)

7. Técnicas pedagógicas

Técnicas pedagógicas mais frequentemente utilizadas (exposição, demonstração, simulação, jogo de papéis [*role playing*], etc.)

8. Recursos pedagógicos

Computadores, projectores de video, retroprojectores, quadros didácticos, quadros de folhas, quadros interactivos, etc.

- a. Por sala de aula
b. Para simulação
c. Outros

9. Sistema de avaliação

Quantitativa, qualitativa, contínua, avaliação de mérito pessoal, etc.

- a. Resultados
Valores absolutos, comparação com outros cursos, análise da evolução dos indicadores, factores explicativos.

-
- b. Desistências
 - c. Eliminações
 - d. Reprovações
 - e. Repetições

10. Infraestruturas

- a. Salas de aula
 - i. Quantidade
 - ii. Dimensão
 - iii. Salas específicas
 - Para informática, línguas, etc.
 - Referir quantidade e capacidade, equipamentos (computadores/alunos, etc.).
- b. Sala/espços para simulação ou aulas práticas
- c. Biblioteca / Centro de documentação
- d. Instalações desportivas
 - i. Cobertas
 - ✓ Qualidade
 - ✓ Quantidade
 - ✓ Adequação
 - ii. Descobertas
 - ✓ Qualidade
 - ✓ Quantidade
 - ✓ Adequação
- e. Auditório
- f. Carreiras de tiro
 - i. Tipo
 - ii. Situação
 - iii. Adequação/capacidade

11. Estruturas de apoio

- a. Alojamentos
 - i. Tipo
 - Camaratas ou quartos, capacidade.
 - ii. Dimensão
 - iii. Descrição do mobiliário
- b. Instalações sanitárias
 - Descrição das instalações, referindo a sua proximidade do alojamento.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

- c. Instalações para pessoal feminino

12. Apoio à formação

- a. Documentação distribuída aos formandos

Guias de curso, outra documentação.

- b. Manuais

- i. Abrangência

Para todos os formandos e disciplinas?

- ii. Custo para os formandos

- iii. Actualidade

Antiguidade, dinâmicas de alteração das matérias.

- c. Disponibilidade de acesso à internet

- d. Apoio / recuperação face a aproveitamento deficiente

Acompanhamento e monitorização dos resultados, mecanismos de apoio a formandos com dificuldades específicas.

13. Documentação de suporte

- a. Planos

- b. Registos

- c. Relatórios

- i. Conclusões relevantes

- ii. Propostas formuladas e decisões de que foram alvo

- d. Informação disponível

- i. Uniformidade e comparabilidade (entre estabelecimentos da mesma força, entre cursos)

- ii. Aproveitamento (estudos, etc.)

14. Avaliação da formação

- a. Interna

- b. Externa

- c. Periodicidade

NOTA:

Poderá ser introduzido um ponto de análise crítica, relativamente a qualquer das áreas focadas, sempre que tal seja considerado pertinente e oportuno..