



INTERVENÇÃO

Escola da Guarda, Queluz

17.º Curso de Promoção a Capitão

TEMA: Organização e Funcionamento da IGAI

12 de abril de 2016

INSPETORA-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Juíza Desembargadora Margarida Blasco

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO:..... | 3 |
| 2. INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI) | 4 |
| 3. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA | 6 |
| 4. ÓRGÃOS, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS | 8 |
| 5. ATIVIDADE INSTITUCIONAL..... | 11 |
| 6. DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL..... | 20 |
| A Cartografia do risco (audT)..... | 20 |
| A Cartografia do risco (audT). Testemunho das ações já realizadas..... | 23 |

AGRADECIMENTOS.

1. INTRODUÇÃO:

Início esta intervenção com uma frase, sempre atual, daquele que foi o primeiro Inspetor-Geral da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), Procurador-Geral Adjunto António Rodrigues Maximiano: *A IGAI é, desde o início, em Fevereiro de 1996, um projeto de adesão a valores e objetivos; e por isso todos dão de si o que de melhor têm, na perspetiva de um resultado que a todos se deve.*

Em qualquer Estado democrático estão regulados os mecanismos de controlo e fiscalização das forças e serviços de segurança (FSS). Só assim se pode concatenar a difícil tarefa de responsabilização dos serviços, credibilizando o sistema e respondendo a questões cada vez mais prementes decorrentes da evolução das novas ameaças.

É basilar que o cidadão reconheça na atividade das FSS serviços do Estado que respeitem, efetivamente, os seus direitos.

Os debates a que se tem assistido nos últimos anos têm levado à consciencialização dos poderes públicos para a necessidade de alteração das orgânicas das FSS, compatibilizando-as, por um lado, com a sociedade civil e, por outro, trabalhando um conjunto de aspetos ligados à operacionalidade dos serviços, de molde a colocá-las a um determinado e necessário nível que possibilite o combate aos novos riscos resultantes da alteração da situação a nível mundial.

A evolução do conceito de Segurança, acentuado sobretudo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, conduziu-nos à conclusão de que o Estado Constitucional tal como até aí o conhecíamos se fragilizara passando a cidadania a exercer-se em sociedades de risco, quer no plano interno, quer ao nível supraestadual¹.

¹ Direito Constitucional de Segurança, Enciclopédia de Direito e Segurança, pág. 133 e ss. em que Jorge Bacelar Gouveia recupera o conceito de *Weltrikogesellschaft* (sociedade de risco mundial) de Ulrich Beck.

Em 1.^a linha é necessário manter, comunicando ao exterior, a certeza de que a criação de novos instrumentos é compatível com a proteção dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, contribuindo e não cerceando a sua liberdade e segurança.

Neste contexto, a sua responsabilização traduz-se na credibilização do sistema, tendo órgãos e mecanismos próprios que os controlam e fiscalizam, sejam estes externos, internos, governamentais, judiciais ou parlamentares.

As entidades de fiscalização e controlo caracterizam-se pela sua autonomia funcional e independência e respondem, em alguns Estados ocidentais, perante os respetivos parlamentos, a exemplo da Bélgica, o Comité P (*Permanent/Police*), noutros como em Portugal são de natureza externa - IGAI, havendo ainda outros, como em França de natureza interna, a Inspeção Geral da Polícia Nacional- IGPN.

Tem sido prática da IGAI, desde que iniciou a sua Missão, absorver os princípios nacionais e internacionais de uma maior transparência das boas práticas.

2. INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI)²

A IGAI nasceu e cresceu com o forte sentimento de defesa da cidadania e com o comprometimento total ao serviço da defesa dos direitos humanos, revendo-se, sem qualquer imodéstia, como uma instituição referencial do Estado de Direito democrático.

Com a implementação da IGAI, Portugal passou a dispor de um complexo e complementar sistema de controlo externo das forças e dos serviços de segurança.

O dever de todos os que trabalham na Inspeção-Geral não poderá ser cumprido sem a compreensão do conteúdo material do princípio da dignidade da pessoa humana e do sentido do nexo implícito entre direitos fundamentais e dignidade humana: esta é a fonte de que se alimentam todos os direitos fundamentais.

² POWER-POINT

A instituição IGAI tem-se organizado em sistema que assenta numa conceção funcionalmente sóbria, mantendo elementos de cultura e identidade, fora das regras da concorrência e do mercado.

A Inspeção-Geral tem superado as dificuldades que são inevitáveis na interpretação de um renovado corpo de normas e que tem exigido mais que o desassossego normativo que por si só é perturbador, a definição de boas práticas na gestão dos processos, instrumentos de gestão, de meios humanos e materiais e procedimentos internos adequados.

As atribuições que melhor caracterizam a IGAI e que as distinguem das demais inspeções setoriais convergem para a fiscalização do cumprimento e da proteção dos direitos fundamentais, liberdades e garantias do cidadão, que se traduzem em maior e melhor cidadania.

Os princípios enformadores que acompanham esta Inspeção desde a sua fundação respeitam o desenvolvimento de funções operacionais de controlo, auditoria e fiscalização, sendo a IGAI especialmente vocacionada para o controlo externo da legalidade num dos domínios seguramente mais delicados da atuação do Estado de direito democrático, como é o do exercício dos poderes de autoridade e o do uso legítimo de meios de coerção pelas FSS, cuja atuação, dadas as suas especiais características, possam conflitar com os direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos.

A intervenção é altamente seletiva pelo que a IGAI faz a instrução dos processos de maior gravidade, tais como maus tratos policiais, tortura, ofensas corporais e morte de cidadãos, e controla, através de processos de acompanhamento, de forma muito próxima, as situações menos graves, cujos processos são efetuados no interior das FSS³.

O figurino e modelo de organização da IGAI desde a sua criação sempre foi respeitado, quer em termos dos seus destinatários que vêem na IGAI uma instituição que zela

³ Despacho n.º 10529/2013, datado de 29 de julho de 2013 e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 155, de 13 de agosto de 2013 (pág. 25455 e seg.).

cuidadosamente pela defesa dos direitos humanos, quer dos cidadãos em geral, quer de todos aqueles que servem nos diversos FSS.

A atuação da Inspeção-Geral relativamente a todas as entidades, organismos e serviços dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo Ministro da Administração Interna, exercendo controlo externo, realizando ações de auditoria, inspeção e fiscalização, sem aviso prévio, salvaguardada que esteja a independência, garante que o exercício desse controlo não estará sujeito a constrangimentos, nomeadamente conflitos de interesses, pressões ou qualquer outro tipo de influência.

Ainda a este propósito, não é demais relembrar que, além de outros objetivos, a criação da IGAI visou dar resposta a um coro de críticas de organizações nacionais e internacionais que avaliavam negativamente o facto de não haver em Portugal um organismo independente investido da competência para averiguar queixas contra a polícia por maus tratos, violência, tortura, discriminação e, de um modo geral, denúncias de abuso de autoridade ou de práticas ilícitas por parte de agentes policiais.

3. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A IGAI foi criada pelo Decreto-Lei n.º 227/95, de 11 de setembro, diploma que viria a ser alterado pelos Decretos-Lei n.º 154/96, de 31 de agosto, n.º 3/99, de 4 de janeiro e n.º 276/2007, de 31 de julho.

Posteriormente, a IGAI passou a ter um novo enquadramento jurídico com a publicação do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, diploma com o qual foi revogado o já citado Decreto-Lei n.º 227/95, com exceção do seu artigo 13.º.

O próprio Decreto-Lei n.º 58/2012 viria a ser alterado com a publicação do Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho, data a partir da qual o quadro legal orgânico se manteve inalterado.

A implementação da IGAI iniciou-se com a posse do Inspetor-Geral em 26 de Fevereiro de 1996.

Conforme se afere do diploma que criou a Inspeção-Geral, o Decreto-Lei n.º 227/95, a IGAI correspondeu, no âmbito da Administração Interna e da atividade da segurança

interna à “... *necessidade premente de o Ministério ser dotado de um serviço de inspeção e fiscalização especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para uma melhor e mais célere administração da justiça disciplinar nas situações de maior relevância social*”.

Cotejando o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/95 com o do Decreto-Lei n.º 154/96, diploma que alterou o texto legal criador da IGAI, pode constatar-se que para atingir tais objetivos a Instituição obedeceu, no seu quadro legal estruturante, a um modelo especial e vocacionado para a agilidade e elevada qualidade de atuação. Por isso, logo no diploma inicial acentuam-se as especialidades e flexibilidade no recrutamento do pessoal, exigindo-se grande maturidade e experiência profissional, “(...) *altamente qualificados e com credibilidade para o exercício das melindrosas funções cometidas à IGAI, com isenção, independência, neutralidade, dedicação e abnegação*”(…).

Desenvolvendo esta conceção, o Decreto-Lei n.º 154/96 exprime que: “*Considera o Governo que se trata de um serviço da maior importância para a defesa dos direitos dos cidadãos e potenciador da dignificação das entidades policiais, inserível na política governamental de maior e melhor segurança para as populações*”.

O recente quadro normativo regulador da organização e funcionamento da IGAI (Decreto- Lei n.º 58/2012, de 14 de março e Decreto-Lei n.º 146/2012, de 12 de julho) manteve os mesmos princípios, tendo sido consagrada e reforçada a missão e as atribuições da IGAI.

Deste modo, a Inspeção-Geral da Administração Interna, organismo diferente de todos os que se apresentam com características inspetivas, não só na sua área de Missão, age de forma a complementar outros sistemas de controlo externo da atividade policial (Provedor de Justiça, Tribunais, Procuradoria-Geral da República), e é sindicada por organismos internacionais, tais como o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT), o Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC) e a Associação para a Prevenção da Tortura (APT).

4. ÓRGÃOS, ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

A IGAI é dirigida por um Inspetor-Geral, coadjuvado por um Subinspetor-Geral. Tem como direção intermédia o lugar de um diretor de serviços.

Na sua estrutura orgânica dispõe de um serviço de inspeção, auditoria e fiscalização.

No âmbito da sua ação inspetiva, fiscalizadora e investigatória, compete-lhe a realização de inspeções ordinárias e extraordinárias, auditorias para avaliação de eficácia, apreciação de queixas, reclamações e denúncias por violação da legalidade, tomando a iniciativa de abrir processos de averiguações e inquéritos e, por determinação ministerial, geralmente por proposta da IGAI, processos disciplinares com o objetivo de investigar comportamentos de elementos das FSS lesivos de direitos fundamentais dos cidadãos.

A IGAI tem competência para o estudo e elaboração de propostas tendentes à melhoria da qualidade da ação policial e de apoio técnico ao Ministro da Administração Interna, em especial no que se refere às respostas a pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e proteção de Direitos Humanos, nomeadamente pela Amnistia Internacional e pelo CPT.

Não tem competência para a investigação criminal, não sendo órgão de Polícia Criminal (OPC), devendo participar de imediato à Procuradoria-Geral da República (PGR) as situações que detete e que possam constituir crime, colaborando com os órgãos da investigação criminal na obtenção das provas, sempre que por aqueles é solicitado: no sistema legal e constitucional português vigora o princípio da autonomia do procedimento disciplinar face ao procedimento criminal, em virtude da diferença dos interesses violados, e sem violação do princípio *non bis in idem*.

Por isso, um mesmo facto está sujeito às duas apreciações, o que permite uma justiça disciplinar célere e eficaz (IGAI) sem prejuízo da justiça criminal (tribunais).

Na sua atuação, por força da lei, a IGAI pauta-se pelo princípio da legalidade e por critérios de rigorosa objetividade.

Quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertencia à força e serviço de segurança de que é oriundo o “agente/visado” investigado, passa de imediato e exclusivamente para a IGAI, no que se refere à investigação e proposta de decisão, e para o Ministro da Administração Interna, no que se refere à decisão.

Daqui resulta um procedimento totalmente externo à força policial, que se tem revelado eficaz e altamente credibilizado na opinião pública e nos *media*.

Os objetivos e estratégias que enformam a Missão da IGAI têm sempre no seu cerne a problemática do comportamento policial relativamente à cidadania e ao núcleo dos direitos fundamentais.

A qualidade da ação policial integra implicitamente esse núcleo porquanto, quanto melhor for o desempenho das FSS, mais assegurados estão os direitos dos cidadãos e melhor será a sua qualidade de vida.

Recorde-se, por último, que:

Desde o início do seu funcionamento, a IGAI tem desenvolvido sistematicamente ações tendentes a garantir a defesa intransigente dos direitos fundamentais dos cidadãos, dos direitos humanos e a implementação de ações tendentes à melhoria da qualidade da ação policial.

Tem mantido a atividade preventiva da atuação policial, em especial nas áreas das detenções e identificação de cidadãos e do respeito pela sua dignidade, e desenvolvido ações inspetivas sem pré-aviso, orientadas para a aferição do cumprimento da legalidade por parte dos agentes das FSS, mas também das condições de trabalho, físicas, materiais e pessoais, procurando radiografar a estruturação orgânica das instituições, os respetivos regimes disciplinares e disciplinadores e as carreiras profissionais.

De referir, ainda neste domínio e por ação da IGAI, que o elaborou, a entrada em vigor em Portugal, por decisão ministerial de maio de 1999, do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais (aprovado pelo Despacho n.º 8684, DR, 2.ª Série, de 03/05/1999) no qual se definiram as áreas das

celas, as características a que devem obedecer as instalações, as camas, a iluminação, os sanitários, os pavimentos, bem como os procedimentos a ter com os detidos.

Estas normas são cumpridas na construção de novas unidades e conduzem à adaptação das antigas, no âmbito dos Despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013 ⁴.

Esse Regulamento foi recentemente alterado com a publicação do Despacho n.º 5863/2015, datado de 26 de maio de 2015 e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 106, de 2 de junho de 2015 (pág. 14120 e seg.), que aprovou o novo Regulamento que acolheu algumas orientações nacionais e internacionais sobre a matéria.

Também na sequência da atividade da Inspeção-Geral e do Regulamento de 1999, passaram a ser efetuados registos de detidos, passou a ser obrigatória a comunicação de detenção, via telecópia, à autoridade judiciária, designadamente ao Ministério Público, e foi reconhecido ao detido o exercício efetivo do direito ao contacto com o advogado, à solicitação de médico e à efetivação de telefonema.

Desenvolveu-se e interiorizou-se na prática policial, designadamente a Resolução n.º 43/173, de 9 de dezembro de 1988, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que aprovou o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.

Nesta senda de preocupações e por iniciativa da IGAI, cujo projeto elaborou, foi publicada uma lei única relativa ao uso de armas de fogo pelas forças policiais, a qual corresponde aos textos internacionais sobre a matéria e cujas alterações legislativas têm merecido o contributo da IGAI.

Também com empenhamento e significativa participação da IGAI, foi elaborado e aprovado o Código Deontológico das Forças de Segurança portuguesas, aplicável à PSP e à GNR.

⁴ Refira-se, a este propósito, que os Postos e Esquadras em cujas zonas de detenção foram detetadas irregularidades já constam das listagens de intervenção relativas ao grupo de trabalho criado por despacho do Ministro da Administração Interna (composto por representantes da PSP, GNR, ex-DGIE e IGAI), para assegurar o cumprimento do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policiais.

5. ATIVIDADE INSTITUCIONAL

Ainda sobre esta matéria é útil recordar o conjunto de princípios enunciados pelo Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa, documento de 12 de março de 2009, onde se pode ler:

TRADUÇÃO*

Original: Francês⁵

* Tradução de Maria da Conceição Santos, Técnica Superior da Inspeção-Geral da Administração Interna. Lisboa, 8 de Janeiro de 2014.

⁵ "Un système indépendant et efficace de plaintes contre la police est d'une importance fondamentale pour assurer le fonctionnement d'une police démocratique et responsable.

Le règlement indépendant et efficace des plaintes consolide la confiance du public dans la police et permet d'éviter l'impunité des auteurs d'agissements illicites ou de mauvais traitements.

Un système de plaintes doit être capable de traiter de manière appropriée et proportionnée une large gamme d'allégations portées contre la police, en tenant compte de la gravité du grief soulevé par le plaignant et de ses conséquences pour le fonctionnaire mis en cause.

Un système de plaintes contre la police devrait être clair, transparent et accessible; il devrait également être sensible aux questions d'égalité entre les sexes, d'origine raciale et ethnique, de religion, de conviction, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, de handicap et d'âge. Un tel système devrait être efficace et disposer de ressources financières suffisantes ; il devrait contribuer au développement d'une culture de diligence dans la prestation des différents services de police.

La Cour européenne des droits de l'homme a dégagé cinq principes définissant l'efficacité des enquêtes sur les plaintes contre la police concernant les articles 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme:

- **Indépendance:** *il ne doit pas y avoir de lien institutionnel ou hiérarchique entre l'enquêteur et le fonctionnaire visé par la plainte, et l'indépendance concrète doit prévaloir dans la pratique;*
- **Pertinence:** *l'enquête doit permettre de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour déterminer si le comportement du policier mis en cause était répréhensible, d'identifier et de sanctionner les auteurs;*
- **Diligence:** *l'enquête devrait être menée sans tarder et avec célérité pour que la confiance dans le principe de la primauté du droit soit préservée;*
- **Contrôle du public:** *les procédures et les prises de décision devraient être ouvertes et transparentes pour que l'obligation de rendre compte soit respectée;*
- **Association de la victime à la procédure:** *le plaignant devrait être associé au processus de plainte afin que ses intérêts légitimes soient préservés.*

Ces cinq principes doivent être respectés dans le cadre des enquêtes concernant des décès ou des blessures graves survenus pendant la garde-à-vue ou au cours d'une opération de police. Ils établissent également un cadre utile à l'examen de toutes les plaintes. La mise en place d'un mécanisme indépendant de plaintes contre la police, travaillant en partenariat avec celle-ci, permet une pratique exemplaire.

(...) “Um sistema independente e eficaz de queixas contra a polícia é de uma importância fundamental para assegurar o funcionamento de uma polícia democrática e responsável.

A regulamentação independente e eficaz das queixas consolida a confiança do público na polícia e permite evitar a impunidade dos autores de comportamentos ilícitos ou de maus-tratos.

Um sistema de queixas deve ser capaz de tratar de modo apropriado e proporcional um vasto leque de alegações feitas contra a polícia, tendo em conta a gravidade do motivo da reclamação apresentada pelo queixoso e das suas consequências para o funcionário em causa.

Um sistema de queixas contra a polícia deverá ser claro, transparente e acessível; deverá igualmente ser sensível às questões de igualdade entre os sexos, de origem racial e étnica, de religião, de convicções, de orientação sexual, de identidade de género, de incapacidade e de idade. Um tal sistema deverá ser eficaz e dispor de recursos financeiros suficientes; deverá contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de diligência na prestação dos diferentes serviços de polícia.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos emitiu cinco princípios definindo a eficácia dos inquéritos sobre as queixas contra a polícia referentes aos artigos 2.º e 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos:

Le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devrait être chargé du contrôle du système de plaintes contre la police et chargé avec celle-ci:

- *D’assurer la transparence du système et de son contrôle;*
- *Des procédures de notification, d’enregistrement et de répartition des plaintes;*
- *De la procédure de médiation, qui est appliquée lorsque les plaintes ne donnent pas lieu à une enquête;*
- *De l’enquête; et*
- *Du règlement et du réexamen des plaintes.*

La perspective de poursuites pénales ou de l’engagement d’une procédure disciplinaire contre un policier dont le comportement répréhensible est établi constitue un important moyen de protection contre l’impunité ; elle est en outre déterminante de la confiance du public dans le système de plaintes contre la police. L’autorité de poursuites, la police et le mécanisme indépendant de plaintes contre la police devraient motiver toutes leurs décisions concernant l’engagement de l’action pénale ou de procédures disciplinaires(...)

- **Independência:** não deve haver uma ligação institucional ou hierárquica entre o inquiridor e o funcionário visado pela queixa e **a independência concreta deve prevalecer na prática;**
- **Pertinência:** o inquérito deve permitir recolher os elementos de prova necessários para determinar se o comportamento do polícia em causa foi reprovável, identificar e sancionar os autores;
- **Diligência:** o inquérito deverá ser conduzido sem demora e com celeridade para que a confiança no princípio da primazia do direito seja preservada;
- **Controlo do público:** os processos e as tomadas de decisão deverão ser abertas e transparentes para que a obrigação de prestar contas seja respeitada;
- **Associação da vítima ao processo:** o queixoso deverá estar associado ao procedimento de queixa para que os seus legítimos interesses sejam preservados.

Estes cinco princípios devem ser respeitados no âmbito dos inquéritos relativos a mortes e ferimentos graves surgidos durante a custódia policial ou no decurso de uma operação de polícia. Estabelecem igualmente um quadro útil para o exame de todas as queixas. A implementação de um mecanismo independente de queixas contra a polícia, trabalhando em parceria com esta, permite uma prática exemplar.

O mecanismo independente de queixas contra a polícia deverá estar encarregado do controlo do sistema de queixas contra a polícia e, com esta, encarregado:

- De assegurar a transparência do sistema e do seu controlo;
- Dos processos de notificação, de registo e de repartição das queixas;
- Do processo de mediação, o qual é aplicado sempre que as queixas não dão lugar a um inquérito;
- Do inquérito; e
- Da regulamentação e reavaliação das queixas.

A perspetiva de procedimentos criminais ou da abertura de um processo disciplinar contra um polícia cujo comportamento repreensível é comprovado constitui um importante meio de proteção contra a impunidade; é, além disso, determinante para a confiança do público no sistema de queixas contra a polícia. A autoridade encarregada

dos procedimentos criminais, a polícia e o mecanismo independente de queixas contra a polícia deverão fundamentar todas as suas decisões relativas à abertura da ação penal ou de processos disciplinares.(...)” consultável em:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1417989&Site=>

Na linha de atuação que vem seguindo, a IGAI, sempre no respeito pelo quadro legal que a subordina, tem mantido continuamente presentes não só as orientações mas também as características que, a nível internacional, têm sido defendidas como sendo as que qualquer organismo que exerça funções de controlo policial deve acautelar.

Neste contexto, destacam-se:

- As Normas (*Standards*) do Comité para a Prevenção da Tortura (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT*) - instituído nos termos da Convenção com a mesma designação, de 1987, do Conselho da Europa – no que diz respeito às inspeções por parte de um órgão independente dos locais de detenção existentes em instalações policiais;

(...)“50. Por fim, a inspeção de instalações policiais por uma autoridade independente pode trazer uma importante contribuição para a prevenção de maus-tratos a pessoas sob detenção policial e, de um modo mais geral, ajudar a garantir condições satisfatórias de detenção. Para serem completamente eficazes, as visitas feitas por essa autoridade deverão ser não só regulares mas também sem aviso prévio e a autoridade em questão deverá ter poderes para falar em privado com as pessoas detidas. Além disso, deverá analisar todas as questões relacionadas com o tratamento de pessoas sob custódia policial: os registos de detenção, informação fornecida às pessoas detidas sobre os seus direitos e o real exercício desses direitos (em especial os três direitos referidos nos parágrafos 40 a 43), observância das normas que regulamentam a inquirição de suspeitos de crimes e as condições materiais de detenção...”,⁶ consultável em (pág. 14):

⁶ “...50. Finally, the *inspection of police establishments by an independent authority* can make an important contribution towards the prevention of ill-treatment of persons held by the police and, more

<http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>

Recorde-se o relatório final do CPT na sequência da visita que efetuou ao nosso País entre 13 e 17 de Maio de 2013:

“ (...) O papel da IGAI é, entre outros, investigar casos com vista à elaboração de recomendações para o Ministro da Administração Interna relativamente a sanções disciplinares. Contudo deverá devolver ou enviar um processo para a Procuradoria-Geral da República sempre que encontrar indícios de comportamento criminal. (Por exemplo, o Relatório 34/2004 em que o Ministério Público mandou arquivar um processo de disparo ilegal de arma de fogo por um agente da PSP devido a insuficiência de provas mas depois a IGAI continuou a investigação, o processo foi novamente entregue ao Ministério Público e foi levado a julgamento.) Neste aspeto, desempenha um papel complementar ao do Ministério Público.(...)”⁷

- as Recomendações n.º 2 (nomeadamente o Princípio 5) e n.º 11 (sobretudo a recomendação II, n.º 10) da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI), igualmente do Conselho da Europa, consultáveis, respetivamente em:

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N2/REC2-1997-36-PRT.pdf

generally, help to ensure satisfactory conditions of detention. To be fully effective, visits by such an authority should be both regular and unannounced, and the authority concerned should be empowered to interview detained persons in private. Further, it should examine all issues related to the treatment of persons in custody: the recording of detention; information provided to detained persons on their rights and the actual exercise of those rights (in particular the three rights referred to in paragraphs 40 to 43); compliance with rules governing the questioning of criminal suspects; and material conditions of detention...” .

⁷ “...IGAI’s role *inter alia* is to investigate cases with a view to making recommendations to the Minister of the Interior about disciplinary sanctions. Nevertheless, it should return or pass on a case to the Public Prosecutor’s Office whenever it finds evidence of a criminal offence. (For example, the Doc Relatório 34/2004 case, where the Public Prosecutor dropped a case of unlawful shooting by PSP officer due to insufficient evidence but after IGAI pursued the investigation, the case was taken up again by the Public Prosecutor and went to court). In this respect, it plays a complementary role to that of the Public Prosecutor.

https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N11/e-RPG%2011%20-%20A4.pdf

Também a nível internacional, a IGAI integra a rede **EPAC/EACN** (*European Partners against corruption / European Anticorruption Network*).

Com raízes numa rede de organizações de controlo policial da União Europeia (UE) que, desde 2001, mantinham reuniões anuais informais, a rede evoluiu para uma estrutura mais formal a partir de 2004, ano em que adotou a designação EPAC (*European Partners Against Corruption*), à qual foi agregada, a partir de 2008, a EACN (*European Anticorruption Network*).

Conforme expressamente consagrado na Decisão, a Rede Europeia de Pontos de Contacto contra a Corrupção (EPAC/EACN) foi constituída com as seguintes tarefas:

- Constituir um fórum, a nível da UE, para a troca de informações sobre medidas eficazes e experiências na prevenção e combate à corrupção;
- Permitir a criação e manutenção ativa de contactos entre os seus membros e, para esse efeito, entre outras medidas, o dever de manter devidamente atualizada uma lista dos pontos de contactos que integram a Rede, além do dever de manter em operação um Portal próprio;
- Para a concretização das tarefas atribuídas à Rede, os respetivos membros devem reunir pelo menos uma vez por ano.

Segundo determinação do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão, a Rede devia organizar-se, a partir da colaboração informal existente entre a EPAC e os Estados membros.

Nos termos dos artigos 2.º e 5.º, n.º 1, da Decisão, por indicação do Estado português, a IGAI passou a integrar a EACN (Comunicação do Secretariado Geral do Conselho da União Europeia 7295/1/09, REV 1, CRIMORG 35, de 9 de março de 2009) a par da Procuradoria-Geral da República, do Conselho de Prevenção da Corrupção (Tribunal de Contas) e da Polícia Judiciária.

A integração da IGAI naquela Rede foi posteriormente consolidada no seio do MAI por despacho de 20 de abril de 2010, do Ministro da Administração Interna (Of. 1889/2010, Proc. 542/2010, Reg. 3144/2010).

Em 2009, no âmbito da 9.^a reunião anual (e conferência) realizada em Nova Gorica, Eslovénia, os representantes das várias organizações presentes, reunidos em Assembleia Geral, adotaram a Constituição da EPAC, consultável em:

<http://www.epac.at/downloads/declarations>

<http://epac.iaca.int/downloads/constitutions-council-decision>

De acordo com a respetiva Constituição, os objetivos da EPAC/EACN são os seguintes:

- criação, manutenção e desenvolvimento de contactos entre as autoridades especializadas que a integram;
- promoção da independência, imparcialidade e legitimidade, bem como prestação de contas, transparência e acessibilidade em todos os sistemas criados e mantidos no âmbito do controlo e supervisão independentes da atividade policial e no trabalho de combate à corrupção;
- promoção de instrumentos jurídicos internacionais e mecanismos, segundo uma perspetiva profissional;
- apoio ao desenvolvimento e à promoção de padrões de trabalho e das melhores práticas para órgãos e autoridades de controlo policial e autoridades com atribuições na luta contra a corrupção;
- constituição de uma plataforma para o intercâmbio de informações e conhecimentos sobre a evolução no controlo externo da atividade policial e na luta contra a corrupção;
- prestação de apoio a outros países e organizações que procuram estabelecer ou desenvolver mecanismos de fiscalização e combate à corrupção;
- cooperação com outras organizações, entidades, redes e partes interessadas em conformidade com os objetivos anteriores.

Em 2011, no âmbito da 11.^a Conferência realizada em Laxenburg, Áustria, a Rede EPAC/EACN aprovou em Assembleia Geral o Manual “*Setting Standards for Europe Handbook*”, o qual inclui o “padrão de modelo” da atividade de autoridades de combate à corrupção e os “Princípios do Controlo Policial”, consultáveis em:

<http://epac.iaca.int/downloads/recommendations>

O Manual é produto de inúmeras reuniões de um grupo de trabalho que, constituído em 2006, foi sofrendo alterações ao longo do tempo e que incluiu representantes de vários organismos, entre eles um representante da IGAI.

Dados sobre os países que estão representados e as organizações que integram a Rede EPAC/EACN podem ser consultados no seguinte apontador:

<http://epac.iaca.int/constituency/members>

No dia 15 de novembro de 2013, no decurso da Assembleia Geral da EPAC/EACN, a Inspetora-Geral da Administração Interna, Juíza Desembargadora Margarida Blasco, foi eleita, por unanimidade, Vice-Presidente da EPAC/EACN.

Ficou responsável pelo pelouro do controlo policial desta Rede (***Police Oversight Body-POB***).

Informações mais detalhadas sobre os trabalhos e resultados alcançados no âmbito da 13.^a Conferência Anual e Profissional da EPAC/EACN podem ser consultados em:

<http://epac.iaca.int/news/annual-conference>

A este propósito podemos ainda citar os “Princípios de Controlo Policial” aprovados em novembro de 2011 pela Assembleia Geral da rede EPAC/EACN.

No que se refere à independência que deve ser exigida a um órgão de controlo externo da atividade policial, o princípio é assim apresentado:

“... 1.3.2 Órgão do Controlo Policial

Uma organização com responsabilidade estatutária para controlo da atividade policial. Não existe uma forma padrão para uma tal organização mas ela deverá ter a necessária independência para executar os seus deveres e deverá aspirar a ter as características descritas nos princípios (...).

2.2.1 Um órgão de controlo policial deverá ter a necessária independência para executar os seus deveres. Pelo menos idealmente, não deverá pertencer ao ramo executivo do governo e deverá reportar diretamente ao Parlamento...”.⁸”, consultável em (pág. 43 e 45):

<http://www.epac.at/downloads/recommendations>

Note-se o nível de exigência que se coloca neste princípio ao sugerir-se que o órgão de controlo policial, idealmente, não deve (sequer) estar ligado ao braço executivo do Governo, devendo reportar-se diretamente ao Parlamento.

Deixando de lado essa sugestão (muito ligada a modelos constitucionais que valorizam sobremaneira o papel e a independência do Parlamento enquanto sede e assento das várias sensibilidades e tendências políticas) o que prevalece e se repete em qualquer das referências internacionais que deixámos elencadas é a necessidade de o órgão de controlo policial gozar de independência.

Aliás, ainda recentemente os membros da Rede EPAC/EACN, reunidos em Paris, de 18 a 20 de Novembro de 2015, voltaram a referir e a enfatizar em Declaração final a necessidade de: “... garantir a integridade policial e fortalecer o controlo objetivo,

⁸ “...1.3.2 *Police Oversight Body*

An organization with a defined statutory responsibility for oversight of aspects of policing. There is no standard form for any such organization but it should have the necessary independence to carry out its duties and should aspire to have the characteristics described in the principles (...).

2.2.1 A police oversight body should have the necessary independence to carry out its duties. At least one should ideally not form part of the executive branch of the government and should report directly to Parliament...”

democrático e eficaz dos serviços policiais de modo a reforçar a confiança do público nas instituições...”⁹, consultável em:

<http://www.epac.at/news/annual-conference>

6. DIREITOS HUMANOS E EFICÁCIA POLICIAL¹⁰

A Cartografia do risco (audT)

Assim, continuando a sua Missão e acompanhando as melhores práticas nomeadamente procedimentais que se têm vindo a desenvolver na Europa, a IGAI iniciou em 2015, a auditoria temática intitulada “A Cartografia/Geografia do risco”, com a duração de 3 anos.

A IGAI foi adquirindo e acumulando no decurso da sua experiência de 20 anos de controlo independente e externo das forças e serviços de segurança tutelados pelo Ministro da Administração Interna um manancial de experiência, conhecimento e pensamento profundos sobre a relação agente policial/cidadão.

Há agora que revisitá-los, reconvertendo-os em linhas orientadoras e programáticas da MISSÃO da IGAI.

Definiu-se, assim, como orientação estratégica para o período 2015/2018, a realização de uma auditoria temática, procurando resposta a algumas questões básicas que aqui se elencam e que tiveram por base toda a gama de procedimentos criados para assegurar a fiscalização das FSS: Os instrumentos ao dispor da fiscalização e controlo serão os adequados? As FSS dispõem de infraestruturas e têm ao seu dispor as ferramentas necessárias ao seu bom desempenho? O recrutamento e a formação das FSS é o ideal face aos novos riscos resultantes da alteração da situação a nível mundial? O dispositivo das FSS está de acordo com as necessidades das populações? É atual a distribuição geográfica dos locais de detenção nos dispositivos da GNR e PSP? E está de acordo com o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos

⁹ “...to ensure police integrity and **strengthen objective, democratic and effective oversight** of police services to reinforce public trust in institutions;...”

¹⁰ POWER POINT

Policiais publicado em 2015? Existe articulação, nomeadamente operacional, com os OPC de outros Ministérios? E com os Tribunais?

Estas algumas das questões mais evidentes.

Desenhado o esboço desta auditoria, foram traçados os seus objetivos, definidas as áreas de trabalho necessárias à identificação de um mapa de riscos e à definição do envolvimento dos seus atores.

Como **objetivo genérico** definiu-se a realização de estudos que radiografem a evolução e a transformação do tecido social e que obrigam a um permanente esforço e melhoria na compreensão ética dos fenómenos que impliquem um equilíbrio na relação agente policial/ cidadão.

Para tal e na prática, iniciou-se a **avaliação** de:

- Padrões, regras, circulares, normas de execução permanente, recomendações;
- Organização dos serviços: organigramas; *job descriptions*;
- Métodos e procedimentos utilizados;
- Boas práticas, análise de incidentes e acidentes;
- Formação;
- Outros.

Com base nestes e noutros mecanismos de controlo é necessário traçar orientações para uma correta (ou melhor) gestão do Risco, através de uma abordagem que seja: universal; adaptada a todos e a cada um dos elementos das FSS e colocando-os numa posição de pro-atividade.

A análise do risco é, pois, o factor que reforça o controlo interno e externo das FSS, **possibilitando**:

- identificar o Risco nas ações operacionais;
- determinar a prioridade das ações;
- identificar o mapa de riscos;

- estabelecer uma constante atualização do risco¹¹.

A atualização contínua da avaliação do risco vai contribuir necessariamente para um melhor desempenho e gestão das ações operacionais.

Se estas medidas são já uma realidade nas FSS, outras áreas de trabalho têm de ser analisadas de molde a que haja um envolvimento de todos os atores, desde a base da pirâmide até ao topo das FSS, em diálogo permanente com magistrados, consultores, sociólogos e outros agentes da sociedade civil.

As conclusões desta auditoria vão registar um conjunto de **princípios fundamentais** e de **Recomendações** de onde se realcem os níveis dos elementos das FSS, de que se salientam os seguintes:

1. Respeito pela regra do direito e atividades de polícia em prol dos direitos humanos;
2. Uma maior confiança do público nas forças e serviços de segurança;
3. Maior transparência e compreensão da ação policial pelos cidadãos;
4. Análise e rápido tratamento das queixas dos cidadãos, possibilitando respostas rápidas e claras¹²;
5. Sistemas próprios de prestação de contas pelos agentes das FSS;
6. Efetiva reparação para aqueles que são vítimas de má conduta policial;
7. Melhoria das infraestruturas das FSS, nomeadamente postos e esquadras;
8. Dignificação de carreiras;
9. Aposta efetiva na formação.
10. Outros que decorram da evolução da auditoria.

Constituem **Fontes de verificação**:

- Relatórios Globais das ISAP;
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais;

¹¹ A noção dos riscos é um dado em constante mudança.

¹² As queixas contêm informação importante para a gestão de programas

- Despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013 (que aprovaram normas para a construção de novas unidades e adaptação das antigas);
- Acompanhamento e fiscalização da aplicação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização dos Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados, bem como procedimentos de monitorização de retornos forçados (SEF) - Despacho n.º 10728/2015 de 28 de setembro, *in* D.R., 2.ª Série, n.º 189;
- Análise de queixas, denúncias e participações;
- Planos de Prevenção contra a corrupção e infrações conexas;
- Conclusões e recomendações de Auditorias (temáticas, financeiras).

A Cartografia do risco (audT). Testemunho das ações já realizadas.

No ano de 2014, a IGAI participou num projeto conjunto, coordenado com as demais Inspeções-Gerais (IG) sectoriais e também com a Inspeção-Geral das Finanças (IGF), com uma forte incidência na área financeira de cada organismo.

A ação da IGAI incidiu especificamente sobre o universo dos organismos e serviços inseridos na esfera jurídica de atuação do MAI.

Assim, à semelhança das demais Inspeções-Gerais, a IGAI dirigiu um questionário ao universo organizacional do MAI, tendo para o efeito sido elaborados documentos de suporte a essa ação.

Genericamente, e para efeitos de auditoria, o questionário propriamente dito tinha como pano de fundo uma abordagem pelo risco, assente num exercício de autoavaliação de cada organismo, mediante o qual se procuravam identificar as áreas que, na ótica de cada organismo, apresentavam maior propensão para serem afetadas pelo risco (**fontes de risco**) de incumprimento ou desvio em relação a um padrão de funcionamento, observância e adequação ao quadro legal aplicável.

No horizonte da ação que a IGAI lançou no seio dos organismos do MAI estava o objetivo de definir um sistema de **Cartografia do Risco Sectorial**.

Dessa forma o “questionário”, depois de respondido, permitiu visualizar o universo auditável segundo uma perspetiva da autoavaliação do risco das próprias entidades.

O resultado de toda essa ação é para a IGAI referencial analítico para a programação das ações de auditoria e inspeção, e demonstrou quão enormes podem ser as vantagens a retirar pelas auditorias integradas que assentem numa abordagem pelo risco e quão relevante pode ser a cartografia do risco setorial como instrumento estruturante da ação inspetiva, ordenando, sistematizando e dirigindo essa ação na base de dados concretos que, sinalizando fontes de risco e respetiva intensidade, são merecedores de uma especial atenção.

Dáí que a IGAI venha desenvolvendo um esforço para ajustar o plano de auditorias e inspeções às fontes de risco já sinalizadas, sem no entanto descurar o exercício contínuo de identificação e de validação de outras áreas e processos que eventualmente possam também eles apresentar-se como críticos.

O ano de 2015 iniciou-se com o preenchimento do Questionário do Conselho de Prevenção da Corrupção do Tribunal de Contas, sobre a avaliação da gestão dos Planos Contra a Corrupção e Infrações Conexas, cuja Resposta foi promovida pela IGAI junto de todos os Organismos do MAI. As respostas e as respetivas recomendações podem ser consultadas no seguinte apontador:

<http://www.cpc.tcontas.pt/questionario.html>

Deu-se início a um conjunto de visitas aos Comandos Territoriais da GNR e Comandos Metropolitanos e Distritais da PSP que prosseguem em 2016. Estas visitas têm por objetivo prestar um testemunho de solidariedade para com todos os profissionais das forças de segurança e colaborar, concorrendo, para o esforço de sensibilização desses profissionais, nomeadamente no sentido das recentes orientações internacionais, para uma maior e melhor humanização e modernização e respeito pelos cidadãos que servem.

Em 2015, fechou-se o ciclo das ISAP em todos os postos e esquadras do País.

Recorde-se que as instalações das forças de segurança têm sido uma prioridade da Missão da IGAI. Desde o início da sua atividade, em 1996, que se realizam inspeções

sem aviso prévio que têm por objetivo, fundamentalmente, verificar, em termos genéricos, a qualidade dos serviços que as forças de segurança prestam às populações que servem e, em concreto, exercer o controlo da legalidade da ação policial, nomeadamente no que tange ao exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e por outro lado, verificar as condições de atendimento ao público e as condições materiais das instalações policiais e de trabalho dos elementos policiais.

Da análise dos mapas referentes às ISAP realizadas entre 2007 e 2015 ressaltam as seguintes situações:

Dos **453** postos da GNR e das **212** esquadras da PSP inspecionados (num total de **665** instalações), foi proposto o encerramento de **23** postos da GNR e de **12** esquadras por evidente falta de condições de funcionamento.

Atualizou-se o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais, que acolheu algumas orientações nacionais e internacionais sobre a matéria; as normas aprovadas são cumpridas na construção de novas unidades e conduzem à adaptação das antigas, no âmbito dos Despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013. Refira-se, a este propósito, que os Postos e Esquadras em cujas zonas de detenção foram detetadas irregularidades já constam das listagens de intervenção.

Durante o ano de 2015 avaliou-se a estrutura do estudo realizado anualmente e que tem por base a análise das queixas e denúncias, participadas à IGAI, pelos cidadãos, autoridades judiciais e privadas.

Este estudo tem por objetivo construir uma plataforma que contribua, por um lado, para reforçar a qualidade das ações inspetivas e, por outro, possibilitar uma interação com o público.

Recorde-se que constitui objetivo desta atividade averiguar todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos, por parte dos serviços e seus agentes, que cheguem ao conhecimento da IGAI, por eventuais violações da legalidade e, em geral, as suspeitas de irregularidades no funcionamento dos serviços, tendo em vista o exercício de controlo indireto ou a instauração de procedimento disciplinar nos casos de maior gravidade.

Nesta área de intervenção, a IGAI aprecia as cópias de denúncias ou de autos de notícia enviado ao abrigo da circular n.º 4/98, da Procuradoria-Geral da República, em que sejam arguidos elementos das FSS – GNR, PSP e SEF, as denúncias apresentadas pelos cidadãos, as notícias dos órgãos de comunicação social e ainda as comunicações que as forças e serviços de segurança fazem ao abrigo, designadamente, do Despacho Ministerial n.º 10529/2013, de 29 de julho de 2013.

Para o ano de 2016 construiu-se uma nova matriz de molde a melhorar os resultados da plataforma até agora utilizada¹³.

Para esta nova matriz contribuiu, entre outra, a análise das conclusões do *workshop* subordinado ao tema “*Expression and Reception of citizens’ complaints*” que decorreu durante a 15.ª Conferência Anual da EPAC/EACN que se realizou em Paris no passado mês de novembro.

Constitui ainda objetivo estratégico da IGAI a formação das FSS, atividade inserida no Plano de Atividades da IGAI dos últimos anos.

Da evolução dos trabalhos desta auditoria serão eventualmente temas e conteúdos que possam contribuir para a melhoria da formação dos elementos das FSS.

Neste segmento, a IGAI tem ministrado ações de formação no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna (ISCPSI), na Academia Militar e no Instituto de Estudos Superiores e Militares (IESM), e mais recentemente no Centro de Formação da Figueira da Foz da Guarda Nacional Republicana.

Também no ano de 2015 iniciou-se a colaboração com o Centro de Estudos Judiciários em cursos de Formação de auditores de justiça nos Cursos Normais de Formação para os Tribunais Judiciais e Tribunais Administrativos e Fiscais relacionada com a temática dos direitos fundamentais do cidadão e a utilização de meios coercivos pelas forças e serviços de segurança.

¹³ No Relatório de Atividades de 2015 este tema é analisado no capítulo dedicado à análise de queixas e controlo indireto.

Termino:

Quanto melhor for a polícia e mais correta, eficaz e qualitativa a sua atuação, melhor serão as condições do exercício da cidadania.

Cidadania esta caracterizada por direitos fundamentais cuja defesa é a razão de se ser polícia, confiando os cidadãos que a sua eficácia tem por limite aqueles direitos.

Disse.