



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete da inspetora-geral

Intervenção

Formação aos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

21 de Fevereiro de 2013

Juíza Desembargadora Dra. Margarida Blasco

Lisboa, 21 de fevereiro de 2013

I.

" Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária." Artigo 1º da Constituição da República Portuguesa.

" A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos." Artigo 272.⁰, n.º1.

Formação aos alunos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Plano de Atividades de 2013¹

É para mim uma honra e prazer partilhar convosco algumas reflexões sobre matérias que considero importantes na formação de cadetes e aspirantes neste Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna no curso de 2012/13.

Sobretudo entendo que esta partilha se inscreve no sentido de estado e de responsabilidade cívica, numa perspetiva de solidariedade institucional, demonstrada neste convite formulado pelo seu Diretor, Superintendente Pedro Clemente. Bem-haja.

Como diz Jean Rivero²...a liberdade aumenta com a segurança, pois a

¹ Retomo, quase textualmente, parte das considerações que produzi na intervenção da tomada de posse como inspetora-geral da administração interna, em 17/02/2012.

² Ordre publique et Etat Democratique, in Revue da la Police nationale, nº113, pág. 16 e sgts.

liberdade é a possibilidade de escolher livremente o seu comportamento. Não poderemos escolher com liberdade os nossos comportamentos se não formos capazes de prever as consequências dessa escolha. Essa previsibilidade, a insegurança e a desordem excluem-na...a ordem pública, criadora da segurança aumenta a minha margem de segurança.”

Poderia optar por nesta minha lição definir o conceito de ordem pública, a legislação e a jurisprudência aplicáveis, mencionar as autoridades responsáveis pela ordem pública, o regime jurídico da manutenção da ordem, as associações, as reuniões na via pública e manifestações, as ações específicas de manutenção e reposição da ordem. Poderia derivar na explicação do que é a liberdade e as suas várias dimensões. E com algum debate chegaria à conclusão que a liberdade suscita dificuldades de harmonização especialmente sensíveis na sua relação com a segurança. Mas rapidamente chegaria ao que me interessa: conciliar a liberdade com a segurança e configurá-la como objetivo fundamental da democracia mantendo assim o largo consenso hoje existente quanto à interdependência entre os dois conceitos. Claro que para chegar a esta conclusão ponderaria várias questões tendo em conta que um dos principais desafios impostos às sociedades em que vivemos é de algum modo o de racionalizar a razão de Estado. E a compatibilização entre a liberdade e segurança representa, na realização daquele objetivo, um dos domínios mais problemáticos. A evolução destes conceitos tem-se escudado, por um lado, na necessidade de encontrar respostas que possam assegurar a tutela efetiva aos direitos dos cidadãos, e, por outro, nas problemáticas sempre existentes do fenómeno de acessão relativas à ordem pública e à segurança interna e externa dos Estados. Ponderei se havia de falar e desenvolver esta temática, abordando o chamado binómio liberdade- segurança. Optei por aquilo que entendo ter

interesse para a vossa profissão: atuar de acordo com o equilíbrio entre a liberdade do indivíduo/cidadão e a segurança do Estado, cumprindo o tríptico objetivo de reforçar o respeito pela lei, defender a confiança na administração da justiça e difundir padrões de conduta cívica.

Por isso se exige que a polícia seja culturalmente formada, tecnicamente apetrechada e socialmente inserida. Entendo que a polícia de hoje deve integrar as características de risco e de comunicação em que se traduzem as sociedades modernas. Mais, deve usar as tecnologias tendo em conta o tipo de informação ambivalente que pode ter em vista a interferência na liberdade do cidadão. Deve aconselhar os cidadãos, utilizando técnicas de prevenção e induzindo práticas que evitem os riscos e que primem pela satisfação do direito à diferença, quer sejam minorias, quer representações sociais. E devem cumprir o seu primado de ordem pública detendo quem tenha delinquido, ou quem tenha praticado condutas proibidas por lei, mantendo e conservando a prova de acordo com as regras processuais assumindo-se, deste modo, como instrumento de realização da justiça.

Podem rever nestas minhas palavras conceitos que vos levaram à escolha do vosso futuro profissional. Mas é muito mais do que isso. A vossa atividade tem diretamente a ver com a liberdade dos cidadãos e a maior ou menor liberdade que todos temos na sociedade. Hoje não se pensa nem se chama a polícia para resolver distúrbios entre vizinhos, para impedir que se lave um carro na via pública ou apaziguar vizinhos mal dispostos. Hoje a polícia subiu a um universo muito superior, que se traduz no exercício de boas práticas que foram sedimentando e com as quais angariou a confiança dos cidadãos. Hoje a polícia distingue-se em ações de acompanhamento da sociedade civil, monitorizando e registando espaços que podem ser conflituantes com a cidadania: fazendo segurança a escolas, acompanhando

idosos, apoiando instituições de solidariedade social... fazendo ações de formação, vigiando o urbanismo e repondo com eficácia e celeridade, a ordem e a tranquilidade públicas. Quero eu dizer que a polícia é hoje concebida e os seus agentes devem por isso ter um conhecimento multidisciplinar que ultrapassou o conceito tradicional de ordem pública, já que este se espalhou por outras vertentes como o ambiente, o moral, o estético, a economia e sempre mais que tudo, o social.

E é neste contexto, que os Estados modernos optaram pelo controle externo das suas forças e serviços de segurança, criando inspeções que não atuando dentro das próprias polícias, podem contribuir para a sua eficácia e boas práticas.

Portugal à semelhança de todos os Estados de Direito Democrático vem desenvolvendo de forma cada vez mais acentuada, sistemas de realização plena da cidadania e da defesa intransigente dos direitos humanos, tendo passado a fazer parte do nosso quotidiano a reflexão sobre a forma do controlo da atividade policial, em especial quando tal atividade se consubstancia na violação dos direitos dos cidadãos.

Esta reflexão tem como objetivo fundamental, por um lado, o equilíbrio entre uma polícia que seja eficiente e que represente o garante da segurança dos cidadãos e, por outro, a proteção dos cidadãos contra eventuais abusos de autoridade por parte de agentes policiais.

Numa sociedade como a nossa é necessário que exista e se consolide a confiança no profissionalismo, na integridade e na humanidade do serviço policial, o que constitui, esta confiança, fator essencial para a liberdade e dignidade do cidadão.

É crucial que os cidadãos vejam a polícia, as polícias, como o garante das

suas liberdades e dos seus direitos e não como um fator de repressão traduzido numa ameaça às suas liberdades e compressão dos seus direitos fundamentais.

Vivemos hoje num mundo em permanente mudança onde o exercício das funções policiais é cada vez mais complexo e mais exigente.

Estando os direitos humanos no centro do quadro normativo da atuação das polícias, torna-se deste modo um imperativo que existam órgãos de controlo que se preocupem e zelem pela sua integral observância.

Aliás, sendo o controlo do exercício do poder, essência da democracia, é fundamental o controlo externo da atividade policial o qual constitui condição necessária à garantia de autoridade das forças de segurança.

Assim, para além dos sistemas clássicos de controlo (judicial, serviços inspetivos internos, Provedoria), com a implementação da Inspeção Geral da Administração Interna, em 1995, Portugal passou a dispor de um sistema de controlo (externo) dos serviços e das forças de segurança.

Este controlo independente veio possibilitar a conciliação da autoridade da polícia de cumprir e fazer cumprir a lei, com o pleno exercício dos direitos da cidadania, preservando a instituição policial de suspeitas infundadas, que corrompem e comprometem a confiança dos cidadãos na sua polícia. Refira-se que este sistema de controlo das polícias existe para garantir os elevados padrões de qualidade que são hoje exigíveis a uma polícia moderna de molde a reforçar a sua credibilidade e o seu prestígio, garantindo o pleno exercício dos direitos fundamentais por parte dos cidadãos.

Compete à IGAI velar pelo cumprimento das leis tendo em vista o bom funcionamento dos serviços, a defesa dos legítimos interesses dos cidadãos, a salvaguarda do interesse público e a reposição da legalidade violada,

prossequindo, deste modo, os objetivos e estratégias que têm no seu cerne a problemática do comportamento policial relativamente à cidadania e ao núcleo dos direitos fundamentais: quanto melhor for o desempenho dos serviços e das forças de segurança, melhor assegurados estão os direitos dos cidadãos destacando-se a sua segurança como condição do exercício da liberdade.

Diferentes estudos internacionais sobre a Polícia demonstram que as organizações policiais têm vindo, nos últimos anos, a incorporar novas práticas com vista a dar uma nova resposta ao crime e à insegurança, ao aprofundamento da democracia e da cidadania, numa procura de uma maior eficiência e redobrada eficácia.

Podemos afirmar que as boas práticas policiais não se cingem, apenas, ao conjunto de medidas, cujo fim é assegurarem o respeito pelos direitos individuais consagrados nos textos jurídicos nacionais e internacionais; são também, todas aquelas que vão ao encontro das reais necessidades de segurança dos cidadãos, que acentuam a transparência e a excelência do serviço público, que são eficientes e eticamente irrepreensíveis. Entendo, assim, que as boas práticas policiais devem ter subjacente uma dimensão ética. Entenda-se que a ética policial não é um simples instrumento de disciplina, nem um sistema de controlo e de repressão dos comportamentos inaceitáveis, mas um processo de reflexão que tem em conta os valores e as finalidades do agir e que, por isso mesmo, pode e deve contribuir para que os agentes policiais compreendam as exigências de ordem ética que se lhe impõem.

Recorde-se o papel da IGAI no processo de modernização das polícias e,

em especial, na introdução, indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos.

A sua institucionalização introduziu uma prática inspetiva de natureza operacional nas forças de segurança, que era até aí, praticamente, desconhecida.

Para perceber o papel da IGAI no processo de mudança das polícias é necessário ter em conta o carisma do seu primeiro responsável que contribuiu para a rápida projeção externa da IGAI em vários campos, tendo sido fundamental a forma como criou, inicialmente, um conjunto de expectativas por via do seu discurso, quebrando tabus organizacionais, e chegando, dessa forma, junto dos escalões mais baixos da pirâmide hierárquica e de alguns quadros mais jovens das forças de segurança que se reviam, quer na denúncia que fazia à cultura, práticas e carências das forças de segurança, quer no desafio reflexivo que lançava para interior dos corpos policiais. O papel da IGAI, através das ações inspetivas permitiu criar as condições para o reforço da imagem das Polícias sobretudo junto dos cidadãos. Outros trabalhos e ações formativas levadas a cabo pela IGAI influenciaram direta ou indiretamente as decisões nas forças de segurança, no sentido da implementação de novas práticas policiais.

Feita esta nota preliminar entendemos, ISCPC e IGAI, que se deveria centrar a nossa intervenção em 3 temas: o papel da IGAI, como controle externo das forças e dos serviços de segurança, os pressupostos da utilização de armas de fogo e a temática relativa às reuniões, manifestações e atuação policial nestas situações.

Entendem ser de interesse de todos transmitir-vos um amplo leque de situações que se têm posto no âmbito da inspeção externa e que são

determinantes para a vossa vida profissional, já que de vós se espera que tomem a decisão correta, adequada e proporcional. A vossa competência e a transparência da vossa atuação são vetores determinantes para a confiança que os cidadãos têm, em vós.

É bom sublinhar que sempre se cuidou das inspeções externas com alguma distância, críspação e acrimónia. Penso que estes adjetivos têm vindo a ser ultrapassados pela realidade e hoje se pode dizer com bastante segurança que existe uma comunhão de valores que podem ser aprofundados tendo em vista o controlo da eficácia e da eficiência e a verificação de como se relaciona com o cidadão.

Diga-se em 1º lugar que qualquer atividade humana para ser medida necessita de um sistema de controlo. Hoje considera-se que se torna imprescindível impor estas inspeções para medir e registar a competência dos seus membros, a transparência da sua atuação e a confiança que os polícias geram nos cidadãos.

A competência é assegurada por um correto recrutamento e uma adequada formação inicial e permanente; a transparência passa pela imparcialidade e integridade dos seus membros e pela assunção dos seus erros.

Estes devem de imediato ser corrigidos a fim de se evitar que quem os pratica (erros) ganhe uma habituação e uma ausência de controlo, o que só conduz a um sentimento de impunidade.

Deve evitar-se que a uma má conduta transmita aos restantes uma ideia de normalidade que não é compatível com as normas e que pode provocar cumplicidades muitas vezes compulsivas e pode vir a abalar a confiança do cidadão afetando a imagem e o prestígio da instituição policial; pode conduzir a sentimentos de opacidade que não pode ser confundida com a

salvaguarda do segredo profissional nem com a discricção da atividade policial o que pode originar suspeições, que conduzem também eles à degradação pessoal e ao desprestígio da instituição policial.

Ora, qualquer atividade de controlo exige uma planificação estratégica, o que implica definir as metas e os objetivos.

A definição desta estratégia conta com a colaboração desde a cúpula ou chefia das forças e dos serviços de segurança, começando pelos seus responsáveis máximos passando pelas chefias intermédias até chegar à base da organização. É necessário estabelecer os estímulos e impulsionar as adequadas motivações profissionais que devem apoiar as próprias chefias pois são estas que controlam a atividade imediata dos seus subordinados. Por outro lado, recomenda-se aos oficiais superiores das forças de segurança que estabeleçam as necessárias orientações aos seus subordinados, de molde a que sejam transparentes princípios como o da legalidade, da justiça e da imparcialidade, igualdade, integridade, proporcionalidade que são determinantes para uma boa convivência entre o cidadão e a Polícia.

Foi com este princípio que se traçaram as orientações estratégicas da IGAI: a **1ª orientação estratégica da IGAI** é determinada pela intransigente defesa dos direitos humanos e, estando os direitos humanos no centro do quadro normativo da atuação das polícias, densificar e otimizar a relação entre as forças de segurança, os cidadãos e a comunidade, na garantia do direito à segurança.

Por outro lado, o controlo independente exercido pela IGAI vem possibilitar a conciliação da autoridade da polícia, de cumprir e fazer cumprir a lei com o pleno exercício dos direitos da cidadania, preservando a instituição policial de suspeitas infundadas, que corrompem e

comprometem a confiança dos cidadãos na sua “polícia”. Refira-se que este sistema de controlo externo das polícias existe para garantir os elevados padrões de qualidade que são hoje exigíveis a uma polícia moderna de molde a reforçar a sua credibilidade e o seu prestígio, garantindo o pleno exercício dos direitos fundamentais por parte dos cidadãos.

Neste contexto, desenha-se, a **2ª orientação estratégica da IGAI** no processo de modernização das polícias, contribuindo, em especial, na indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos, através, nomeadamente, da formação, ensino (com atualização da curricula escolar), processos de avaliação, sublinhando as valências significativas em direitos humanos e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, promoção de conferências e de seminários cujas conclusões possam estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial tendo em conta a permanente evolução da sociedade em que vivemos, e os desafios de segurança e cidadania ativa que se nos colocam.

A **3ª orientação estratégica** passará pelo contributo da IGAI no sentido da ligação das forças e dos serviços de segurança às instituições da sociedade civil, como as autarquias locais, organizações não-governamentais, IPSS, etc. É essencial o seu contributo para, em conjunto com aquelas instituições, promover a integração social dos cidadãos nas zonas urbanas problemáticas sobretudo nas áreas da educação, saúde, emprego, habitação.

A **4ª orientação estratégica** visa atuar no sentido de melhorar a qualidade da ação policial, quer através da realização de ações inspetivas de natureza operacional, quer de auditorias. A IGAI procederá a uma verificação sistemática dos locais de detenção das forças de segurança, realizando, para

o efeito, ISAPs a postos e esquadras, no âmbito das quais é dada ainda uma especial atenção, nomeadamente quando haja, à zona de detenção de cada posto e esquadra inspecionada.

Serão realizados estudos sobre as organizações e os seus agentes, destacando-se aqueles que radiografam a evolução e transformação do tecido social e que obrigam a um permanente esforço e melhoria na compreensão ética dos fenómenos que impliquem um equilíbrio na relação cidadão/ agente policial.

Em termos estratégicos a IGAI pretende, assim, continuar a afirmar-se como um serviço de referência especialmente vocacionado para o controlo da legalidade, para a defesa dos direitos dos cidadãos e para a fiscalização da atuação policial.

Ou seja: contribuir para o processo de modernização das polícias traduzindo-se, a sua partilha, em especial, na indução e implementação de novas práticas policiais compatíveis com a defesa dos direitos humanos, através, nomeadamente, da formação, ensino, processos de avaliação, sublinhando as valências significativas em direitos humanos e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, promoção de conferências e de seminários cujas conclusões possam estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial tendo em conta a permanente evolução da sociedade em que vivemos, e os desafios de segurança e cidadania ativa que se nos colocam.

Deste modo e para a prossecução desta orientação estratégica foram inseridas no Plano de Atividades da IGAI para o presente ano de 2013, as seguintes atividades:

1- Encontro/seminário subordinado à temática dos pressupostos do recurso a armas de fogo em ação policial; Polícia.

2- Encontro/seminário subordinado à temática sobre a problemática das reuniões, manifestações e atuação policial;

3- Celebração de Protocolo Procuradoria- Geral da República/IGAI para realização em 2014 de um estudo conjunto subordinado à temática da evolução do relacionamento e das boas práticas entre os magistrados do Ministério Público e as forças e serviços de segurança sob tutela do MAI;

4- Introdução dos seguintes módulos de formação no ISCPSI e Academia Militar, com possibilidade de estender os módulos ao CFG/EG de Portalegre e à EPP de Torres Novas:

- . A IGAI e o controlo externo da atividade policial;
- . A ética e deontologia policial no relacionamento entre o órgão de polícia criminal e o cidadão;
- . Dos pressupostos do recurso a armas de fogo em ação policial.

5 - Colaboração com os Conselhos Científicos dos estabelecimentos de Ensino das forças de Segurança na revisão dos programas dos cursos de Formação para verificação da ponderação relativa das componentes relacionadas com as matérias relativas aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, ética e deontologia policial no relacionamento entre o órgão de polícia criminal e o cidadão e dos pressupostos do recurso a armas de fogo em ação policial.

Ciente da importância destas matérias foi com muito gosto que conseguimos dar resposta ao empenho do Instituto Superior de Ciências

Policiais e Segurança Interna que veio manifestar o seu interesse na realização de ações específicas a ministrar pela IGAI.

Acordaram-se os temas que atrás se indicaram: **controlo externo da ação policial; recurso a arma de fogo; reuniões e manifestações.**

Estas e outras formações vão ser editadas, retomando –se o projeto de dar a conhecer as temáticas que têm por objetivo a promoção da qualidade da ação policial.

II.

A Inspeção - Geral da Administração Interna, IGAI, foi criada pelo Decreto - Lei n.º. 227/95, de 11 de Setembro, o qual viria a ser alterado pelos Decretos - Lei n.º. 154/96, de 31 de Agosto, n.º. 3/99, de 4 de Janeiro, 58/2012, de 14 de Março e 146/2012, de 12 de julho³.

A implementação da IGAI só viria a ocorrer com a posse do Inspector-Geral, em 26 de Fevereiro de 1996, iniciando-se no ponto zero.

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*

³ Escrito em Lisboa, 15 de Junho de 2004, Lido em Toronto, 26 de Junho de 2004, António Henrique Rodrigues Maximiano Inspector-Geral da Administração Interna-Portugal

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 que, logo no diploma inicial, se acentuam as especialidades e flexibilidade no recrutamento do pessoal, exigindo-se grande maturidade e experiência profissional, pessoas “... 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*”.

No atual quadro normativo regulador da organização e funcionamento desta IGAI (decreto-lei n.º 58/2012, de 14 de Março e decreto-lei n.º 146/2012, de 12 de julho) mantiveram-se os mesmos princípios, sendo que o recrutamento dos elementos do corpo inspetivo é obrigatoriamente feito em regime de comissão de serviço.

Deste modo, dotou-se esta Inspeção- Geral de autonomia técnica, o que não se verifica relativamente às demais inspeções sectoriais.

Acresce que, nos termos do disposto no nº 1 do artigo 2º do decreto-lei 58/2012, a Inspeção-Geral da Administração Interna tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da Administração Interna. O que também não acontece nos restantes serviços inspetivos.

E, nos termos da alínea c) do nº 2, do citado artigo 2º, a IGAI prossegue, entre outras atribuições, a averiguação de todas as notícias de violação grave dos direitos fundamentais de cidadãos por parte dos serviços ou seus agentes, que cheguem ao seu conhecimento, efetua inquéritos, sindicâncias e peritagens, bem como processos de averiguações e disciplinares superiormente determinados, e instrui ou coopera na instrução dos processos instaurados no âmbito dos serviços, cuja colaboração seja solicitada e autorizada superiormente (alínea d) e participa aos órgãos competentes para a investigação criminal os factos com relevância jurídico-criminal e colabora com aqueles órgãos na obtenção de provas, sempre que isso for solicitado (alínea f).

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 e 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).

Por estas razões e porque a IGAI, ao contrário de outros serviços inspetivos, não desenvolve nenhuma carreira profissional, necessita de recrutar elementos das mais variadas áreas do conhecimento.

Por isso, atendendo às atrás realçadas autonomia técnica e missão de alto nível conferidas a esta Inspeção – Geral, se deixou ao critério do Membro do Governo responsável pela área da administração interna o poder discricionário de escolha dos Inspetores, poder este que não o desvincula na escolha dos seus cargos dirigentes de, preferencialmente, eleger Magistrados Judiciais ou do Ministério Público (para os cargos de Inspetor-Geral e de Subinspetor-Geral).

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

Assim, quer a Polícia de Segurança Pública, quer a Guarda Nacional Republicana, dispõem de inspeções-gerais que consubstanciam sistemas de controlo interno.

No plano do controlo externo da atividade policial, Portugal dispõe da figura do Provedor da Justiça, eleito pelo Parlamento, de um controlo na área criminal exercido pelos tribunais, em especial pela Procuradoria da República e, ainda, de um controlo comportamental igualmente externo às polícias, de incidência preventiva e de atuação na área disciplinar, a IGAI, cujo Inspetor-Geral depende, embora não no desempenho efetivo da sua missão, do Ministro da Administração Interna, com quem despacha diretamente.

A IGAI é dirigida por um Inspetor-Geral, coadjuvado atualmente por um Subinspetor-Geral.

Tem com direção intermédia o lugar de um diretor de serviços.

Na sua estrutura orgânica, dispõe a IGAI de um serviço de inspeção e fiscalização), projetado para 14 elementos (chegou a ser de vinte e dois elementos), recrutados por períodos de três anos e em comissão de serviço, na Administração Pública, provenientes das mais variadas áreas do conhecimento relacionado com atividades inspetivas, de investigação criminal, jurídicas, de administração pública e/ou de comando ou direção no âmbito das forças e dos serviços de segurança.

A nomeação é precária e temporalmente fixada e, de acordo com a lei, desempenham ou desempenham funções de inspetores pessoas oriundas da Procuradoria da República, juízes, inspetores de finanças, oficiais das forças e dos serviços de segurança, altos funcionários da administração e da polícia judiciária.

Neste modelo, só o Ministro da Administração Interna pode nomear os inspetores mas sempre sob proposta do Inspetor-Geral, o que significa um modelo em que os inspetores respondem perante o Inspetor-Geral pelo seu trabalho e são da sua confiança e este responde perante o Ministro que o nomeou.

Dispõe ainda a IGAI de um Núcleo de Apoio Técnico constituído por elementos de várias áreas do conhecimento, como sejam o direito, a linguística, a antropologia e a sociologia e ainda de uma seção administrativa e de apoio geral.

Na essência das suas competências, é uma inspeção de alto nível que tem por destinatários todos os serviços dependentes ou tutelados pelo Ministro da Administração Interna, e as entidades que exercem atividades de segurança privada, bem como faz a instrução das contra-ordenações instauradas pelo Alto Comissariado para a Integração Intercultural, IP (ACIDI).

No âmbito da sua ação inspetiva, fiscalizadora e investigatória, compete-lhe a realização de inspeções ordinárias e extraordinárias, auditorias para avaliação de eficácia, apreciar queixas, reclamações e denúncias por violação da legalidade, tomando a iniciativa de abrir processos de averiguações e inquéritos e, por determinação ministerial e processos disciplinares, no que ora nos interessa, a comportamentos de elementos das forças de segurança lesivos de direitos fundamentais dos cidadãos.

A intervenção é altamente seletiva pelo que a IGAI faz a instrução dos processos de maior gravidade, 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 polícias.

Neste domínio, o Regulamento das Acções Inspectivas e de Fiscalização, Regulamento n.º 10/99 aprovado pelo despacho do MAI de 21.12.98, dispõe no seu artigo 2º - Deferimento da competência instrutória - :

“Sempre que da acção ou omissão de agentes de segurança e demais serviços abrangidos pela actuação da IGAI resultar para alguém a violação de bens pessoais, designadamente a morte ou ofensas corporais graves, ou existirem indícios de grave abuso de autoridade ou lesão de elevados valores patrimoniais, devem as forças ou serviços dar imediata notícia dos factos, por telecópia, ao Ministro da Administração Interna e aguardar decisão quanto à instrução dos processos de natureza disciplinar.”

Tem ainda competência para estudo e propostas tendentes à melhoria da qualidade da ação policial e de apoio técnico ao Ministro, em especial, no que se refere às respostas a dar a pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e proteção de Direitos do

Homem, em especial à Amnistia Internacional e ao Comité para a Tortura do Conselho da Europa.

Não tem competência para a investigação criminal, devendo participar de imediato à Procuradoria-Geral da República as situações que detecte e que possam constituir crime, devendo colaborar com os órgãos da investigação criminal na obtenção das provas, sempre que solicitada.

É importante esclarecer que, no sistema 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 sem prejuízo da justiça criminal.

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

É importante referir que, quando a IGAI intervém numa investigação disciplinar por determinação própria ou ministerial, a competência investigatória e decisória que pertencia à polícia de que é oriundo o agente 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.

Assim os objetivos e estratégias do Plano de Atividades hão-de ter 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 forças de segurança, mais assegurados estão os direitos dos cidadãos e melhor será a sua qualidade de vida.

Desde o início do seu funcionamento que 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 de cidadãos e do respeito pela sua dignidade, e desenvolvido ações inspetivas com pré-aviso, orientadas para a aferição do cumprimento da legalidade por parte dos agentes das forças de segurança, mas também das condições de trabalho, quer físicas, quer materiais, quer pessoais, procurando radiografar-se as estruturas orgânicas das instituições, os regimes disciplinares e disciplinadores e as carreiras profissionais.

Registe-se que em Portugal um cidadão não pode estar detido numa esquadra ou posto policial mais de 48 horas, após o que tem de ser entregue ao tribunal.

É nosso objetivo estratégico olhar profundamente para a problemática da formação, do ensino, das escolas policiais e dos processos de avaliação.

Após a implementação da IGAI, os currículos escolares passaram a apresentar também uma valência significativa em direitos humanos e iniciou-se um sistema de formação à distância através de video-gravações.

Também a qualidade na ação policial vem sendo objetivo estratégico prioritário.

Neste domínio, a IGAI iniciou em 2001 a prática sistemática da promoção de conferências a levar a cabo por pessoas de elevada qualificação, designadamente com recurso a convites internacionais, tendentes a estimular a reflexão e o debate sobre a aprendizagem policial, mas sobretudo sobre o papel da polícia e dos polícias na sociedade contemporânea e do futuro.

Assim, entre o ano de 2001 e o ano de 2004 realizaram-se conferências sobre “Formação Policial”; “O Novo Regime Jurídico das Crianças”; “Análise da Informação Criminal e Criminalidade Económica”; “Sistema Legal de Protecção de Dados Pessoais – Incidência na actividade policial”; “A Direcção do Inquérito e a Investigação Criminal”; “Regras gerais sobre Polícia” e “O regime Jurídico das polícias municipais”.

Ainda neste quadro de objetivos, a IGAI realizou em 1998 um Seminário Internacional com o título “Direitos Humanos e a Eficácia Policial”, no ano de 2001 um outro Seminário Internacional com o título “Culturas e Segurança-Racismo, Imigração, Jovens em Grupo” e, em 2003 um terceiro Seminário Internacional com o título “O Uso de Armas de Fogo pelos Agentes Policiais”.

Ainda nesta matéria, a IGAI assumiu a presidência da comissão organizadora da Semana “Polícia e Direitos do Homem”, iniciativa do Conselho da Europa, que decorreu de 28 de Outubro a 4 de Novembro de 2000 em Portugal (seminários, palestras, conferências, exposições bibliográficas e documentais, mostra de cultura).

Presentemente, a IGAI participa com outros, no quadro dos países da União Europeia num processo do controlo externo da actividade policial, no grupo EPAC/CAN- European Partner Against Corruption/Contact Point Network Against Corruption.

No plano interno, procura-se ainda desenvolver de forma decisiva a intervenção inspetiva e fiscalizadora na área financeira, porquanto a sustentação das forças de segurança pelos contribuintes impõe a correta aplicação e gestão dos dinheiros públicos.

Igualmente é objetivo dos nossos programas de atividades, a observação dos recursos humanos e da sua gestão, por parte das polícias.

Ao longo da sua atividade, a IGAI procurou implementar relações internacionais com Instituições congéneres e mantém um relacionamento sistemático com a Amnistia Internacional, com o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes (CPT) e a Associação para a Prevenção da Tortura (APT), respondendo diretamente a estas instituições sempre que solicitada em virtude de ocorrências policiais concretas.

Para além de intervenções no Canadá, CACOLE, nos Estados Unidos, no âmbito da IACOLE, e na Europa, a IGAI esteve presente no Brasil, no Seminário Internacional “Polícia Sociedade e Democracia –Desafios do Séc. XXI” nos dias 24 e 25 de Abril de 2000 e, em 2001, também no Brasil, no Seminário Internacional “Polícia e Sociedade Democrática: Desafio do séc. XXI”, com intervenções do Inspetor-Geral.

Ainda no Brasil, a IGAI esteve presente em Porto Alegre, no ano de 2002 com uma intervenção no Seminário Internacional realizado no quadro do Segundo Forum Social Mundial e com o tema “O Estado democrático de Direito e as Instituições Policiais”.

Interveio ainda nesse mesmo ano na primeira conferência internacional sobre controlo externo da polícia realizada na Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro.

No seu desempenho, tem também a IGAI a obrigação e preocupação permanente do seguimento- " follow up" -do cumprimento das recomendações do Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes e das diretivas emanadas pelo Ministro da Administração Interna.

Num outro domínio, que consideramos de maior importância, a IGAI vem desenvolvendo fiscalização seletiva, no sector das Empresas de Segurança Privada e do cumprimento das leis que disciplinam os estabelecimentos noturnos, designadamente as discotecas.

Registe-se que o sistema da IGAI se caracteriza, por ser externo às forças de segurança, e dependendo do Executivo apenas na nomeação do Inspector-Geral, por uma atuação de independência e autonomia no desempenho funcional, vinculado a critérios de legalidade e não de oportunidade.

Este sistema tem conseguido níveis de grande e reconhecida eficácia, pela sua capacidade e qualidade de intervenção direta nas ocorrências e controlo sistemático na prevenção.

Os seus processos de investigação são disciplinados pela lei e concluem com propostas para decisão ministerial, suscetível de impugnação nos tribunais no que respeita à área disciplinar.

Ao terminar esta intervenção, não posso deixar de apresentar, no concreto, embora em síntese, aquilo que, na minha opinião, constitui o resultado mais visível da atuação da IGAI.

Assim, é perfeitamente claro que a primeira prioridade da intervenção da Inspeção-Geral tem sido a área da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, caracterizada por ações preventivas sistemáticas em postos e esquadras policiais com zonas de detenção, ações levadas a efeito sem pré-aviso e a qualquer hora do dia ou da noite.

Esta atuação, aliada à celeridade dos processos de natureza disciplinar e às investigações da IGAI, pode dizer-se, conduziu ao desaparecimento quase total da violência policial no interior das esquadras e dos postos e à ausência, nesses locais, de situações de morte causadas pelas polícias.

Numa outra vertente, a da dignidade da pessoa detida, a IGAI conseguiu visitar todos os postos e esquadras do país com locais detentivos, terminando esse objectivo em 1998, sendo certo que, no total, terão sido cerca de 700 a 800 os postos e esquadras visitados inopinadamente.

As propostas da IGAI têm sido sistematicamente acolhidas por decisões ministeriais e executadas.

Ainda neste domínio e por ação da IGAI que o elaborou entrou em vigor em Portugal por decisão ministerial de Maio de 1999, o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais, no qual se definem desde as áreas das celas às características a que devem obedecer as instalações, as camas, a iluminação, os sanitários, os pavimentos, etc., bem como os procedimentos a ter com os detidos.

Estas normas são cumpridas na construção de novas unidades e conduziram à adaptação das antigas, sempre que possível.

Procura-se a eliminação quer de pontos de suspensão no interior das celas evitando situações de suicídio de detidos que, a ocorrerem, são de imediato investigados pela IGAI, quer a eliminação de pontos de aresta suscetíveis de auto-flagelação do detido.

Também na sequência da atividade da Inspeção-Geral, passaram a ser efetuados registos de detidos, passou a ser obrigatória a comunicação de detenção, via fax, aos Procuradores da República 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 Protecção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.**

Nesta senda de preocupações e com 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.

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.

Pode dizer-se, sem erro resultante do julgamento em causa própria, que desapareceu a sensação de impunidade do abuso policial que era uma realidade no início do controlo externo.

Ainda quanto à transparência da atuação policial, passou a ser obrigatória a notificação aos cidadãos queixosos das consequências disciplinares das suas queixas, o que não constituía prática policial.

Noutros domínios, a IGAI desenvolveu uma série de atuações em ordem à melhoria da qualidade da ação policial, quer através de seminários, como se referiu, quer através da intervenção nos currículos escolares, quer na realização de auditorias e de estudos sobre as organizações e os seus agentes, designadamente de natureza sociológica, envolvendo os consumos de álcool e estupefacientes, análises das queixas, *stress* resultante da atividade policial, violência dos polícias e sobre os polícias, etc.

Da maior importância, noutra perspetiva, as auditorias de natureza financeira.

Melhor juiz que nós próprios, desde logo pela isenção de não julgar em causa própria, a resultante objetiva da atividade da IGAI é reconhecida pela Amnistia Internacional, podendo observar-se o seu relatório de 1999, bem como as referências feitas no seu relatório de 2000 designadamente na elaboração do Código Deontológico das forças de segurança e nas medidas propostas para combater a violência policial através de sistemas de vídeo-gravação nas esquadras.

Nesse relatório se regista expressamente a contribuição positiva da IGAI na monitorização e supervisão das atividades da Polícia e da Guarda Nacional Republicana.

Também no seu relatório do ano de 2002 a Amnistia Internacional volta a registar a intervenção da IGAI em 11 casos com medidas disciplinares em três deles.

Nesse relatório se refere a satisfação pela criação e pelo trabalho da IGAI mas entende-se que a IGAI não constitui um organismo independente de controlo externo da polícia.

Esta visão internacional do problema corresponde ao entendimento de que a independência significa não dependência do poder executivo por isso que os organismos de controlo externo que dependem dos parlamentos, também eles órgãos do poder político, são considerados independentes por não dependerem do executivo.

A verdade é que, no caso português, o Inspetor-Geral é nomeado pelo Ministro da Administração Interna atuando com independência no seu desempenho funcional e com iniciativa processual.

Atua em quadros jurídico-processuais, diferentemente dos Provedores de Justiça, figura existente também em Portugal, eleito pelo Parlamento mas

que consubstancia uma atividade essencialmente de intervenção pública e de recomendação, não efetuando processos no sentido jurídico do termo.

Também no sumário das preocupações sobre os problemas em Portugal, elaborado pela Amnistia Internacional em Julho de 2001 se consagra com algum desenvolvimento a IGAI como organismo de controlo externo especialmente empenhado nos direitos humanos.

A Amnistia Internacional continua a dar especial atenção ao trabalho da Inspeção-Geral.

Por sua vez, também o Comité Europeu Para a Prevenção da Tortura e dos Tratamentos ou Penas Desumanos ou Degradantes, designadamente no seu relatório de 25 de julho de 2012, relativo à visita a Portugal no período de 7 a 16 de Fevereiro de 2012, reconhece a atividade da IGAI como claramente positiva.

Nesse relatório se assinala a informação proposta 16/97 da IGAI ao Ministro da Administração Interna relativa aos procedimentos a adoptar pelas forças de segurança nos casos de condução de suspeitos ao posto ou à esquadra para identificação designadamente que a permanência para além de registo em livro próprio não deverá exceder o período de 2 horas, proposta que foi acolhida por Sua Excelência o Ministro da Administração Interna, em despacho de 7 de Julho desse ano.

No relatório da visita a Portugal que decorreu entre 27 a 30 de Maio de 2003 o Comissário dos Direitos Humanos do Conselho da Europa que conosco quis reunir, ressalta o papel da IGAI.

Também se realça a actuação da IGAI, de uma forma clara, nas recomendações, positivas, para o ano de 2004 formuladas pela Comissão dos

Direitos Humanos das Nações Unidas, relativas à apresentação do terceiro relatório periódico de Portugal sobre a aplicação do artigo 40º do PIDCP (Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos).

Por último, os relatórios do Departamento de Estado, dos Estados Unidos da América, relativos à situação dos direitos humanos no mundo vem-se referindo à IGAI desde 1999 isto é, à acção por nós desenvolvida desde 1998.

A IGAI e a sua actividade são apreciados no âmbito de uma secção que tem por matéria, o respeito pela integridade da pessoa incluindo as liberdades.

Considero, se me é permitido, que, para Portugal, a Inspeção-Geral da Administração Interna constitui um órgão de controlo externo da actividade policial importante num Estado de Direito Democrático e com responsabilidades na melhoria da qualidade da acção policial.

Considerando da essência do Estado de Direito Democrático a existência de instrumentos de controlo do exercício do poder, e por isso também da actuação policial, a experiência portuguesa no quadro da sociedade em que se insere, é, permitam-me que o diga, claramente positiva.

Na modernidade, e na democracia, é essencial o controlo externo de exercício do poder para que este seja substancialmente o exercício do poder democrático no respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos assegurando elevados níveis de segurança interna, e o exercício da liberdade, tudo isto consubstanciando, à evidência, uma melhoria de qualidade de vida.

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

Retomo, como essencial, que são os direitos fundamentais dos cidadãos e a sua defesa a razão de ser da polícia e da sua eficácia e que esta tem por limite esses mesmos direitos.