



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Intervenção

Formação aos alunos da Turma B do Mestrado em Direito e Segurança

Instituto de Estudos Superiores e Militares

04 de novembro de 2013

Juíza Desembargadora Dra. Margarida Blasco

Lisboa, 04 de novembro de 2013



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
Gabinete da Inspetora-Geral

I. Introdução

É para mim uma honra e prazer partilhar convosco algumas reflexões convosco neste Mestrado em DIREITO e SEGURANÇA da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, que se realiza neste Instituto de Estudos Superiores e Militares.

Um sincero agradecimento a toda a Direção do Curso, e em especial ao Senhor Professor Jorge Bacelar Gouveia, com quem tenho partilhado pelo menos nos últimos 10 anos a problemática que hoje aqui nos reúne.

Entendo que esta partilha se inscreve no sentido de estado e de responsabilidade cívica, consagrando algum do nosso tempo às questões de direito, de segurança, de liberdade e da cidadania e que numa perspetiva de solidariedade institucional, é demonstrada neste convite formulado por esta Faculdade. Bem-haja.

Partindo do princípio que a liberdade suscita dificuldades de harmonização especialmente sensíveis na sua relação com a segurança, entendo essencial partilhar convosco aquilo que entendo ser o conciliar da 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. A necessidade de encontrar respostas que possam assegurar a tutela efetiva aos direitos dos cidadãos, e, por outro, as problemáticas sempre existentes do fenómeno de acessão relativas à ordem pública e à segurança interna e externa dos Estados é um tema fascinante.

O tema que me propuseram- a intervenção policial e os seus limites- implica que revisitem todas as lições que têm aprendido neste segmento do vosso Mestrado.

Temas - chave que têm sido proferidas durante estas sessões e que conduzem elas próprias à definição de segurança interna. Revejamos:

Construção de estados, estado constitucional, sociologia, criminalidade e insegurança na sociedade global, cidades e sentimento de insegurança, direito administrativo da Polícia, teoria da polícia, teoria da intervenção policial e finalmente a intervenção policial e os seus limites.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

É no desenvolvimento de todos estes temas que se encontram as palavras – chave que nos abrem o caminho à razão de ser do tema que hoje aqui abordo: estado, estado de direito, constituição, soberania, primado do direito, cidadão, cidadania, polícia.

Estas palavras (chave) estarão sempre presentes durante as próximas duas horas e estarão sempre presentes na nossa vida pessoal e profissional.

Começemos por analisar, especialmente, aquilo que é pertinente no domínio das Resoluções da Assembleia Geral da ONU e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

II – O QUADRO INTERNACIONAL

1º - Declaração Universal dos Direitos do Homem.

(Adotada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução n.º 217-A (III), de 10 de Dezembro de 1948).

Logo no primeiro e terceiro considerandos, acentua-se, neste documento, o reconhecimento da dignidade do homem como fundamento da liberdade e da justiça, e a importância do Estado de Direito para que o homem não seja compelido, em última instância, à revolta contra a tirania e a opressão.

Mais adiante abordaremos a problemática do direito de resistência face aos abusos de autoridade.

Do seu articulado, cabe salientar os seguintes princípios:

- da dignidade e igualdade - artigo 1.º -;
- da não discriminação - artigo 2.º - as forças de segurança não podem atuar diferenciadamente pela raça, pela cor, pelo sexo, pela opinião, pela religião, pela condição social ou pela cidadania, dos prevaricadores;



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- do direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal-artigo 3.º-pelos quais às forças de segurança compete velar;
- da proibição da tortura, do tratamento cruel, desumano ou degradante - artigo 5 comportamentos inaceitáveis;
- da igualdade perante a lei e do direito à proteção legal - artigo 7.º -;
- da proibição de prisões ou detenções ilegais -artigo 9.º - abuso de autoridade determinante do uso da providência extraordinária do *habeas corpus* consagrado no artigo 31.º da Constituição da República Portuguesa, e da presunção da inocência.

Nos artigos 28.º e 29.º da Declaração Universal, consagra-se o direito a que, no plano social, exista um ordenamento capaz de tomar plenamente efetivos os direitos fundamentais e que o indivíduo tem deveres para com a comunidade, por forma a que o exercício dos seus direitos e o gozo das suas liberdades, se faça no respeito pelos direitos e liberdades dos outros de modo a que se verifique a paz na ordem pública e se realize o bem-estar numa sociedade democrática.

2.º - Convenção Europeia dos Direitos do Homem

(Aprovada para ratificação pelo Estado Português pela Lei n.º 65178, de 13 de Outubro).

Reconhece às pessoas dependentes da jurisdição das Altas Partes contratantes, a aplicação de direitos, liberdade e garantias fundamentais, tais como e, entre outras, o direito à vida, à liberdade e à segurança, liberdade de expressão, de reunião, de pensamento, direitos fundamentais do detido e do recluso, garantias do processo judicial, proibição de tortura, tratamentos cruéis ou desumanos, proibição da escravidão. Destaca-se o artigo 2.º, que consagra o direito à vida e cujo n.º 2 prevê hipóteses em que a violação desse direito é permitida, por resultar, de necessário recurso ao uso da força.

3.º - Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

(Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão, pela Assembleia Geral, na sua Resolução 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966).

Aí se desenvolvem os princípios consagrados na Declaração Universal, destacando-se os artigos 6.º a 11.º, respetivamente, sobre: restrições à pena de morte, proibição da tortura e tratamentos cruéis, proibição de escravidão e servidão, proibição de prisão e detenção arbitrárias, consagração dos direitos do recluso e detido, proibição da prisão por incumprimento de contrato.

Neste desenvolvimento de princípios, assume especial relevância a consagração do direito à liberdade e à segurança da pessoa, consagrado no artigo 9.º, e que, em Portugal, constitui uma das funções constitucionais da polícia - artigo 272.º da CRP.

De destacar, também, o imperativo do artigo 10.º:

I. Todos os indivíduos privados da sua liberdade devem ser tratados com humanidade e com respeito da dignidade inerente à pessoa humana.

Neste quadro, devem-se desenvolver as relações entre os agentes das forças de segurança e as pessoas detidas nas suas instalações, não sendo, pois, admissíveis, as situações de maus tratos físicos ou morais.

Aqui, em evidência, a problemática dos maus tratos em instalações policiais.

Também nos artigos 26.º e 27.º se desenvolvem os princípios da igualdade e da não discriminação e do direito à existência digna e integral das minorias étnicas.

Neste domínio, em Portugal, é importante que as forças de segurança tenham sensibilidade especial para atuações que envolvam, designadamente, a comunidade



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

cigana e as comunidades dos povos de expressão portuguesa, perante os quais temos inegáveis responsabilidades históricas.

Há que ter presente a instituição do Comité dos Direitos do Homem, resultante do artigo 28.º deste Pacto Internacional, respeitando a sua função e procurando que Portugal não seja listado como país a censurar.

4.º - Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)

Aqui se define tortura como “qualquer ato por meio do qual uma dor ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são intencionalmente causados a uma pessoa com os fins de, nomeadamente, obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissões, a punir por um ato que ela ou uma terceira pessoa cometeu ou se suspeita que tenha cometido, intimidar ou pressionar essa ou uma terceira pessoa, ou por qualquer outro motivo baseado numa forma de discriminação, desde que essa dor ou esses sofrimentos sejam infligidos por um agente público ou qualquer outra pessoa agindo a título oficial, a sua instigação ou com o seu consentimento expresso ou tácito. Este termo não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes unicamente de sanções legítimas, inerentes a essas sanções ou por elas ocasionadas”. (artigo 1.º n.º 1).

No direito português, o conceito de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante, é dado pelo artigo 243.º, do Código Penal, realçando-se o seu nº 3:

...ato que consista em infligir sofrimento físico ou psicológico (...) grave ou no emprego de produtos químicos, drogas ou outros meios, naturais ou artificiais, com intenção de perturbar a capacidade de determinação ou a livre manifestação de vontade da vítima.

É importante ter presente a amplitude do conceito de tortura.

É inaceitável a extorsão de depoimentos.

E o artigo 2.º n.º 3 dispõe que *nenhuma ordem de um superior ou de uma autoridade pública poderá ser invocada para justificar a tortura.*

A obediência hierárquica não exime a responsabilidade.

Convencionou-se que os Estados, nos respetivos direitos internos, qualifiquem a tortura como infração penal, que as provas obtidas mediante tortura não sejam atendíveis, que a prática da tortura dê lugar ao direito de reparação e indemnização à vítima ou seus herdeiros (em caso de ter provocado a morte), e ainda que os Estados tomem medidas de prevenção, nomeadamente através de instrução, formação e vigilância dos agentes e de punição através de inquérito a realizar em casos de suspeita de práticas de tortura.

5.º - Princípios para a proteção de todas as pessoas sujeitas a qualquer forma de detenção ou prisão, resultantes da 76.ª Sessão Plenária, de 9 de Dezembro, de 1988.

Reafirmando o princípio da dignidade da pessoa humana e acentuando o imperativo do respeito e do tratamento com humanidade das pessoas detidas, estabelece, como dele decorrentes, outros princípios e direitos, de que se destacam: presunção da inocência, direito a assistência por advogado, direito a ser submetido a exame médico, direito a comunicação com a família, direito a um intérprete, direito a ser apresentado em breve prazo à autoridade judiciária.

Dispõe o **Princípio 21**:

1. É proibido abusar da situação da pessoa detida ou presa para a coagir a confessar, a incriminar-se por qualquer outro modo ou a testemunhar contra outra pessoa.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

2. Nenhuma pessoa detida pode ser submetida, durante o interrogatório, a violência, ameaças ou métodos de interrogatório suscetíveis de comprometer a sua capacidade de decisão ou de discernimento.

Aqui se situa, no quadro jurídico português, a problemática das sevícias e da extorsão de depoimento, integrando ilícito criminal.

Acentue-se que, os meios proibidos de prova, como estes, têm sede constitucional (cfr. artigo 32.º, n.º 7, da CRP).

De uma forma preventiva, relacionada com o uso da força física sobre detidos e, simultaneamente, garantística das entidades policiais, face a queixas injustificadas, prescreve o **Princípio 24**:

A pessoa detida ou presa deve beneficiar de um exame médico adequado, em prazo tão breve quanto possível após o seu ingresso no local de detenção ou prisão; posteriormente, deve beneficiar de cuidados e tratamentos médicos sempre que tal se mostre necessário. Esses cuidados e tratamentos são gratuitos.

Este regime, é claramente garantístico da atuação policial.

Por força do **Princípio 26** são obrigatórios os registos médicos e o seu acesso deve ser disciplinado pelo direito interno.

O **Princípio 29** prevê a realização de inspeções regulares aos lugares de detenção e o Princípio 34 impõe a investigação em caso de morte ou desaparecimento de pessoa detida.

O **Princípio 35** prevê o direito à indemnização no caso de danos provocados por atos ou omissões de funcionários, com violação dos princípios estabelecidos.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

No que concerne a comportamentos omissivos, que consubstanciam uma violação do dever de agir das forças de segurança e que podem integrar ilícito criminal. Há que ter presente que o comportamento omissivo dos agentes policiais pode constituir crime, no quadro da legislação penal vigente - artigo 10.º do Código Penal.

6.º - Declaração dos Princípios Básicos de Justiça relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, e respetivo ANEXO, aprovados na 96.ª Sessão Plenária de 29 de Novembro de 1985, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Aqui se prevê o tratamento condigno e diversas formas de apoio, bem como o direito à reparação e indemnização às vítimas da criminalidade e abuso do poder, segundo os seguintes conceitos:

A. Vítimas da criminalidade:

1) Entendem-se por «vítimas» as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um prejuízo, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de atos ou de omissões violadores das leis penais em vigor num Estado membro, incluindo as que proíbem o abuso de poder.

2) Uma pessoa pode ser considerada como «vítima», no quadro da presente Declaração, quer o autor seja ou não identificado, preso, processado ou declarado culpado, e quaisquer que sejam os laços de parentesco deste com a vítima. O termo «Vítima» inclui também, conforme o caso, a família- próxima ou as pessoas a cargo da vítima direta e as pessoas que tenham sofrido um prejuízo ao intervirem para prestar assistência às vítimas em situação de carência ou para impedir a vitimização».

(...)



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

B. Vítimas de abuso de poder:

18) Entendem-se por "vítimas" as pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido prejuízos, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou mental, um sofrimento de ordem moral, uma perda material, ou um grave atentado aos seus direitos fundamentais, como consequência de atos ou de omissões que, não constituindo ainda uma violação da legislação penal nacional, representam violações das normas internacionalmente reconhecidas em matéria de direitos do homem.»

Esta situação B), visa claramente as vítimas das atuações ilegítimas dos agentes de autoridade.

7.º -Código de Conduta para os Funcionários responsáveis pela Aplicação da Lei, (aprovado na 106.ª Sessão Plenária de 17 de Dezembro de 1979, da Assembleia Geral das Nações Unidas).

De acordo com este Código, no conceito de Funcionário responsável pela aplicação da lei, incluem-se todos os agentes da lei, quer nomeados quer eleitos, que exerçam poderes de polícia, especialmente poderes de prisão ou detenção.

Logo, no artigo 1.º, se acentua que a sua atuação deve desenvolver-se em conformidade *...com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer.*

Dever de especial qualificação. Maior exigência.

E, dispõe-se no artigo 2.º:

No cumprimento do seu dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos fundamentais de todas as pessoas.

Por sua vez,

O artigo 3.º dispõe: *Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando tal se afigure estritamente necessário e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.*

Aqui se acentua, claramente, a natureza residual e subsidiária do uso da força policial, ao mesmo tempo que se consignam os princípios da necessidade e da proporcionalidade, sempre na perspectiva do exercício de um dever e nunca no exercício de um direito, como logo de início referimos.

E, em comentário a esses princípios escreve-se:

a- Esta disposição salienta que o emprego da força por parte dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei deve ser excecional. Embora admita que estes funcionários possam estar autorizados a utilizar a força na medida em que tal seja razoavelmente considerado como necessário, tendo em conta as circunstâncias, para a prevenção de um crime ou para deter ou ajudar à detenção legal de delinquentes ou de suspeitos, qualquer uso da força fora deste contexto não é permitido.

b- A lei nacional restringe, normalmente, o emprego da força pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei, de acordo com o princípio da proporcionalidade. Deve entender-se que tais princípios nacionais de proporcionalidade devem ser respeitados na interpretação desta disposição. A presente disposição não deve ser, em caso algum, interpretada no sentido da autorização do emprego da força em desproporção com o legítimo objetivo a atingir.

Uma vez mais se registam a natureza excecional do uso da força, os princípios da necessidade e da proporcionalidade, acentuando-se, claramente, a natureza excecionalíssima do uso das armas de fogo por parte das forças de segurança.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

No Anexo, Princípios Orientadores para a Aplicação Efetiva do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, constante dos princípios orientadores deliberados na 15.ª Sessão, Plenária, de 24 de Maio de 1989, do Conselho Económico e Social, impõe-se, sobre a letra B) *questões específicas, n.º 3, disciplina e supervisão*; que devem ser estabelecidos mecanismos eficazes para assegurar, por um lado, a disciplina interna e o controlo externo e, por outro, a supervisão dos funcionários responsáveis pela aplicação da lei.

Neste quadro, se insere, em Portugal, a Inspeção-Geral da Administração Interna a que voltaremos adiante.

8.º - Princípios básicos sobre a utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (anexo ao Código de Conduta anterior).

Prevê a especial habilitação dos funcionários responsáveis para o uso destas armas, tendo por base os princípios da absoluta necessidade, residualidade e proporcionalidade (adequação aos fins legítimos e à gravidade da situação, sempre tendo em vista a salvaguarda das vidas humanas).

Assim, prevêem-se os seguintes princípios gerais:

- Avaliação cuidadosa da situação;
- Utilização residual (só se os outros meios se revelarem insuficientes ou ineficazes);
- Utilização moderada, proporcional e reduzida ao mínimo necessário;
- Esforço para reduzir ao mínimo os danos, lesões e para preservar vidas humanas;
- Assistência às pessoas atingidas e comunicação aos familiares;
- Elaboração de relatório, em caso de morte ou lesão;
- Previsão penal e punição do uso abusivo ou arbitrário.

No ponto 4, impõe-se que o agente recorra a meios não violentos antes de utilizar a força ou arma de fogo, meios só utilizáveis se outros se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado desejado.

Mas, ainda assim, dispõe o ponto 5:

Sempre que o uso legítimo da força ou de armas de fogo seja indispensável, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem:

- a) Utilizá-las com moderação e a sua ação deve ser proporcional à gravidade da infração e ao objetivo legítimo a alcançar;*
- b) Esforçar-se por reduzir ao mínimo os danos e lesões e respeitarem e preservarem a vida humana.*

Os **Princípios 9 e 10** prevêm os casos e circunstâncias em que, excecionalmente, podem ser usadas, contra pessoas, armas de fogo:

9. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem fazer uso de armas de fogo contra pessoas, salvo em caso de legítima defesa, defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave, para prevenir um crime particularmente grave que ameace vidas humanas, para proceder à detenção de pessoa que represente essa ameaça e que resista à autoridade, ou impedir a fuga, e somente quando medidas menos extremas se mostrem insuficientes para alcançarem aqueles objetivos. Em qualquer caso, só devem recorrer intencionalmente à utilização letal de armas de fogo quando isso seja estritamente indispensável para proteger vidas humanas.

10. Nas circunstâncias referidas no princípio 9, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem identificar-se como tal e fazer uma advertência clara da sua intenção de utilizarem armas de fogo, deixando um prazo suficiente para que o aviso possa ser respeitado, exceto se esse modo de proceder colocar indevidamente em risco



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

a segurança daqueles responsáveis, implicar um perigo de morte ou lesão grave para outras pessoas, ou se se mostrar manifestamente inadequado ou inútil, tendo em conta as circunstâncias do caso.

Prevêm-se ainda princípios específicos relativos ao uso da força e de armas de fogo para dispersar reuniões (12, 13 e 14) e contra pessoas detidas ou presas (15, 16 e 17). Transcrevem-se a este propósito:

13. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem esforçar-se por dispersar as reuniões ilegais mas não violentas sem recurso à força e, quando isso não for possível, limitar a utilização da força ao estritamente necessário.

14. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem utilizar armas de fogo para dispersarem reuniões violentas se não for possível recorrer a meios menos perigosos, e somente nos limites do estritamente necessário. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem utilizar armas de fogo nesses casos, salvo nas condições estipuladas no princípio 9.

15. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem utilizar a força na relação com pessoas detidas ou presas, exceto se isso for indispensável para a manutenção da segurança e da ordem nos estabelecimentos penitenciários, ou quando a segurança das pessoas seja ameaçada.

16. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não devem utilizar armas de fogo na relação com pessoas detidas ou presas, exceto em caso de legítima defesa ou para defesa de terceiros contra perigo iminente de morte ou lesão grave, ou quando essa utilização for indispensável para impedir a evasão de pessoa detida ou presa, representando o risco referido no princípio 9.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Recorde-se quanto a estes pontos o que ensinava Cavaleiro de Ferreira (...) *A Unidade da Ordem Jurídica é corresponsiva do princípio da não contradição entre as normas em que ela se exterioriza e, mais adiante,*

Em substância trata-se de problemas de convergência de normas....No conflito de normas, as normas são em si antitéticas, pois que, quanto à mesma matéria, ao mesmo facto, impõem efeitos de diversa natureza.

(...)

Em regra, a delimitação recíproca de normas antitéticas far-se-á em função do princípio da especialidade...

(...)

...pode a lei penal punir em geral um facto enquanto outras leis permitem, em certas circunstâncias, para alcançar determinado objetivo, a sua prática, quer como exercício de um direito, quer como cumprimento de um dever. Neste caso será esta última que será especial em relação à norma incriminadora....

Bem como, se acentuava no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35 043, de 20 de Outubro de 1945, que instituiu a providência do *habeas corpus*, garantia inestimável do direito à dignidade, na sua vertente do direito à liberdade, que é manifesto que a problemática do uso da força policial se situa no quadro da potencial conflitualidade, em Democracia, entre a autoridade do Estado de Direito Democrático e a liberdade e dignidade de cada pessoa concreta.

Escrevia-se no preâmbulo daquele Diploma:

Autoridade e liberdade só se contrapõem se ilimitadas ou mal limitadas. Verdadeiramente, porém, são elementos imprescindíveis da Ordem, na aceção elevada do termo, e a Ordem tem por último fundamento a Justiça. Sem Ordem não há autoridade, mas tirania; sem Ordem não há liberdade, mas licença anárquica.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Numa leitura atual deste texto, própria do Estado de Direito Democrático, autoridade e liberdade são necessariamente coexistentes, não obstante a potencial conflitualidade.

É na resolução pacífica dessa conflitualidade que se afere da qualidade da intervenção policial, leia-se, das forças de segurança, mas num processo que não envolva perda da autoridade que lhe é conferida, *maxime*, na Constituição da República, pelo Estado de Direito Democrático.

Transcrevendo um outro passo daquele preâmbulo:

Os cidadãos fruirão tanto mais seguros os seus direitos quanto mais improvável for a perturbação da ordem jurídica. Pressuposto da maior extensão da liberdade é a enérgica repressão das violações da lei.

Lendo -se, no quadro atual do nosso Estado, acentua-se a função preventiva das forças de segurança e a eficaz defesa e interrupção das violações da legalidade democrática, sem exorbitar do ordenamento jurídico democrático.

Como se afirmava naquele preâmbulo, após se referir a garantia da liberdade individual, face ao desbaste dos vícios de atuação do sistema repressivo ou de segurança:

A liberdade que se desgarrar da Ordem é crime; a autoridade que se desprende da Ordem é arbítrio.

Daí que em Democracia, o uso da força não consubstancie um direito mas sim um dever que deve ser cumprido, verificados certos pressupostos, extremamente apertados, como veremos, e sempre na perspetiva da interrupção ou do evitar violações dos direitos fundamentais dos cidadãos ou da legalidade democrática, bem assim como na perspetiva da defesa dos direitos dos cidadãos, das pessoas concretas e da legalidade democrática.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Há que ter presente que o uso da força, que sem dificuldade pode resvalar para o abuso, inaceitável, não atinge, principalmente, a integridade física do cidadão.

Atinge, sim, na sua essência, a dignidade da pessoa concreta.

E isto, quer se trate da força física, da coação psicológica, da ameaça, da humilhação, do uso ou da exibição da arma, da colocação de algemas ou de outros comportamentos similares por parte de quem detém autoridade.

Porque é assim, o consentimento do ofendido é juridicamente irrelevante.

O direito à dignidade é um direito indisponível.

Como o é, o direito à livre locomoção, corolário do direito à liberdade.

Em conformidade, o agente de autoridade que algema, conduz um cidadão contra vontade a uma viatura de polícia e, de seguida, o conduz a um posto policial, gratuitamente, comete ilícito criminal.

É o valor inestimável da dignidade do homem, aquele que se atinge com o uso da força.

Por isso que é imperioso ter presente o quadro jurídico do seu uso em ordem a uma melhoria na qualidade da ação policial.

Após 25 de Abril de 1974, Portugal retomou o lugar que lhe pertence, por direito próprio, no contexto das Nações e todos os princípios que enunciei integram o nosso quotidiano, tendo sido absorvidos em todo o ordenamento jurídico português.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

III – O QUADRO CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS

A Constituição da República Portuguesa, como Lei Fundamental, disciplina, nos seus imperativos, balizas de atuação das instituições e define os parâmetros jurídicos e o quadro de valores a atender, no Estado de Direito Democrático Português.

No essencial, quanto à temática em abordagem são fundamentais os princípios constitucionais no âmbito dos quais se desenvolve a atuação policial e pelos quais se há de pautar o uso da força.

Assim, é o seguinte o quadro constitucional, imperativo, neste domínio:

Artigo 1.º (Direito a dignidade da pessoa)

“Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana...”

Artigo 25.º n.º 1 (Direito à integridade pessoal)

“A integridade moral e Física das pessoas é inviolável.”

Artigo 27.º (Direito à liberdade e segurança)

“1. Todos têm direito à liberdade e à segurança.”

Artigo 13.º n.º 1 (Princípio da igualdade)

“Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.”

Artigo 16.º n.º 2 (Âmbito e sentido dos direitos fundamentais)

“Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.”

Artigo 18.º n.º 1 (Força jurídica)



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

“Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas.”

Artigo 21.º (Direito de resistência)

“Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.”

Artigo 266.º (Administração Pública. Princípios fundamentais)

“1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à Lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.”

Artigo 22.º (Responsabilidade das entidades públicas)

“O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício; de que resulte a violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem.”

Artigo 271.º (Responsabilidade dos funcionários e agentes)

“1 Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.

2. É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que atue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.

3. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime.

4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.”

Artigo 272.º (Polícia)

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

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

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

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

Fica claro no texto constitucional que o uso da força passa pelos princípios da subsidiariedade, necessidade e proporcionalidade.

Tanto mais que estão em causa o direito à segurança e o direito à liberdade.

O direito à segurança apresenta, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, duas dimensões: *uma negativa, estritamente associada ao direito à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança (direito de defesa perante agentes dos poderes*



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

públicos), dimensão positiva, traduzindo-se num direito positivo à protecção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem.

Quanto aos princípios pelos quais se regem os órgãos e agentes administrativos no exercício das suas funções há a referir os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade.

O princípio da proporcionalidade enforma o exercício de poderes discricionários. Ainda segundo os mesmos autores *in* C. R. P. Anotada: *A Administração deve pressupor os fins legais, os interesses públicos, primários e secundários, segundo o princípio da justa medida, adotando, dentre as medidas necessárias e adequadas para atingir esses fins e prosseguir esses interesses, aquelas que impliquem menos gravames, sacrifícios ou perturbações à posição jurídica dos administrados. Este princípio e os outros também assinalados-justiça, igualdade, imparcialidade-implicam a jurisdição de toda a atividade administrativa com o conseqüente acréscimo de limites internos aos poderes discricionários da Administração.*

No que respeita ao preceito constitucional sobre polícia, aduzem-se as seguintes notas extraídas da mesma obra:

É função da polícia defender os direitos dos cidadãos. Estes direitos não são apenas um limite à atividade da Polícia, mas constituem um dos fins da função das forças de segurança.

As medidas da polícia estão submetidas a dois princípios materiais: o princípio de tipicidade, e o princípio de proibição do excesso. Entre as medidas de polícia, contam-se as funções da polícia administrativa, as operações de vigilância e as medidas de coerção onde se insere o uso da força e das armas. Todas estas medidas estão submetidas ao princípio da necessidade, da exigibilidade e da proporcionalidade, em que se desdobra o princípio de proibição do excesso. Os atos de polícia, enquanto atos potencialmente



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

lesivos dos direitos fundamentais, têm por medida o imprescindível para assegurar o interesse público, em causa, sacrificado ao mínimo os direitos dos cidadãos.

Os principais princípios em matéria de polícia são:

- Princípios materiais e constitucionais-. princípio da legalidade, princípio da proibição do excesso, princípio do respeito dos valores fundamentais;
- Princípio da vinculação funcional - a polícia só atua quando houver tarefas de polícia a realizar, que são a defesa da legalidade democrática, a garantia da segurança interna e a defesa dos interesses dos cidadãos;
- Obediência a regras estritas quanto à utilização de armas de fogo;
- Sujeição ao princípio da responsabilidade do Estado.

Também Vieira de Andrade, in “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, menciona duas situações em que a lei e a Constituição permitem *ataques limitados» à esfera dos direitos fundamentais: a expropriação por utilidade pública e a matéria de polícia. São situações em que a Administração goza de alguma discricionariedade, nomeadamente para decidir se intervém ou não e de que forma. Essa discricionariedade é condicionada por cláusulas gerais como as de “perigo para a ordem e tranquilidade pública” e “perigo para a segurança dos cidadãos”.*

As medidas policiais restritas devem ser limitadas, só sendo legítimas se necessárias (a eliminação de um perigo grave e atual de desordem), idóneas ou eficazes (no sentido da eliminação desse perigo), proporcionadas (entre o sacrifício dos direitos e o resultado), tempestivas e de duração limitada (ao perigo).

Por outro lado, existe um direito fundamental dos cidadãos “à atuação policial” para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias, e em tais casos a atuação da polícia é vinculada e não discricionária.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Também Marcelo Caetano (Direito Administrativo, II) aludia ao carácter *normalmente discricionário dos poderes da polícia*, decorrente da *multiplicidade proteiforme das atividades individuais perigosas que não permitem a previsão de todas as situações em que as autoridades policiais devem atuar*.

No entanto, esses poderes visam a realização de fins legalmente fixados, que consistem na prevenção dos danos sociais.

Entre os limites dos poderes da polícia, o mesmo Professor refere que *os poderes da polícia não devem ser exercidos de modo a impor restrições e a usar da coação além do estritamente necessário. A ação da polícia deve medir a sua intensidade e extensão pela gravidade dos atos que ponham em risco a ordem social...emprego imediato de meios extremos contra ameaças hipotéticas ou mal desenhadas constitui abuso de autoridade*.

Quanto a esta questão, há que ter presente o regime das causas de justificação putativas.

No que concerne ao Direito de Resistência, e no que respeita à responsabilidade civil por incumprimento do quadro normativo, não podemos deixar de consignar, ainda que de passagem, um breve apontamento.

Assim, e seguindo ainda Gomes Canotilho e Vital Moreira, o Direito de Resistência pode consistir no não cumprimento de uma ordem que seja lesiva de direitos, liberdade, ou garantias, ou em repelir uma agressão quando não seja possível o recurso à autoridade.

A resistência a uma ordem pode ser ativa ou passiva - no primeiro caso, consiste em fazer o proibido, no segundo, em não cumprir uma determinação; no primeiro caso, quando consista na resposta pela força a uma agressão, o exercício do direito de resistência está submetido ao princípio de proibição do excesso, nas suas três dimensões: adequação, exigibilidade e proporcionalidade.

Segundo refere Maria da Assunção Esteves, in “A Constitucionalização do Direito de Resistência”, já o Direito Romano reconhecia a faculdade de resistência, mediante recusa de obediência a atos dos Magistrados, e, na época medieval, era também reconhecido o direito de resistência ativa. E alude à interessante ideia que teria “alimentado” as legislações: “excedido o limite do mandato, não se estava já perante o funcionário, mas perante um privado”.

A constitucionalização do direito de resistência, ocorreu, pela primeira vez em Portugal no artigo 25.º da Constituição de 1838:

É livre, a todo o cidadão, resistir a qualquer ordem que manifestamente violar as garantias individuais, se não estiverem legalmente suspensas.

A Constituição de 1911, no artigo 37.º n.º 3, e a Constituição de 1933, no artigo 8.º, n.º 19, consagraram preceitos similares.

As atuações fora do quadro normativo, por parte dos agentes das forças de segurança, é bom ter presente, são suscetíveis de indemnizações civis.

Assim, o artigo 22.º da Constituição da República (Responsabilidade das entidades públicas) consagra o princípio geral da responsabilidade civil extra contratual do Estado, conferindo uma garantia ao cidadão vítima de ofensa.

No entanto, da conjugação deste preceito constitucional com o n.º 1 do artigo 271.º, decorre que só há responsabilidade solidária do Estado e dos seus agentes, quanto a atos ilícitos (ações ou omissões praticadas no exercício das funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos).

Nos outros casos, só o ente público responde.

- Mas, é importante ter presente que, a Constituição admite o direito do regresso contra o Funcionário, nos termos da Lei. Ora, neste âmbito, rege a Lei n.º67/2007, de 31 de dezembro, atualizada pela Lei nº 31/2008, de 17 de julho, nos termos da qual só haverá direito de regresso em caso de acto ilícito culposo, se o funcionário não tiver agido com o mínimo de zelo e diligência que se adequavam.

Por último, cabe referir, que não existe já a chamada *garantia administrativa*, revogada pelo Decreto-Lei n.º 74/75, de 21 de Fevereiro, segundo a qual, para que o funcionário fosse responsabilizado, era necessária uma autorização do superior hierárquico. Este privilégio, que no período anterior a 25 de Abril de 1974, beneficiava os elementos dos corpos policiais, evitava a sua responsabilização, inclusive na área criminal.

IV - O DIREITO ORDINÁRIO

1. Os diplomas orgânicos e estatutários.

Se fica a ideia de que o uso da força, mesmo pelas entidades policiais, é sempre proibido, pois que viola o direito à dignidade do cidadão, tal ideia não é correta, e deve ser reelaborada, pela análise do sistema jurídico integrado e harmónico.

Assim, é importante conhecer os regimes jurídicos específicos quanto ao uso da força por entidades ligadas à segurança.

Em síntese, é importante referir os Diplomas orgânicos onde constam os preceitos referentes ao recurso à força e ao uso de armas de fogo.

A Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana- Lei nº63/2007 de 6 de Novembro.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

O Estatuto dos Militares da GNR (Decreto-Lei n.º 297/2009, de 14 de outubro), (artigo 15º referente à adequação, necessidade e proporcionalidade do uso da força).

A Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública - Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

Estatuto de Pessoal Policial da PSP (Decreto-lei nº 299/2009, de 14/10 com a retificação nº 91/2009, de 27 de novembro)

Decreto-Lei n.º 457/99, de 5 de novembro- Uso de armas de fogo.

Analisando os textos, pode concluir-se que os mesmos se inserem no campo de princípios da lei constitucional e apelam sempre aos princípios de razoabilidade, precedência de tentativa de persuasão, estrita necessidade e proporcionalidade no recurso à força e sobretudo à utilização de armas de fogo.

Quer a Lei Orgânica da GNR, quer a Lei Orgânica da PSP, quer os respetivos estatutos de pessoal e códigos de deontologia preveem o recurso à força em casos de legítima defesa própria ou alheia, e para vencer resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções e para manter o princípio de autoridade.

O preceituado é similar, e segue os Princípios Básicos das Nações Unidas no que respeita ao circunstancialismo que rodeia a utilização (advertência prévia, prestação de socorro e comunicação hierárquica).

O elenco de situações em que pode ocorrer o uso de armas de fogo, compreende no caso da PSP- artigo 8º do Estatuto de Pessoal Policial da PSP (Decreto-lei nº 299/2009, de 14/10 com a retificação nº 91/2009, de 27 de novembro):

São deveres especiais do pessoal policial:



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- a) Garantir a protecção das vítimas de crimes e a vida e integridade física dos detidos ou das pessoas que se achem sob a sua custódia ou protecção, no estrito respeito da honra e dignidade da pessoa humana;*
- b) Actuar sem discriminação em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social ou orientação sexual;*
- c) Exibir previamente prova da sua qualidade quando, não uniformizados, aplicarem medidas de polícia ou emitirem qualquer ordem ou mandado legítimo;*
- d) Observar estritamente, e com a diligência devida, a tramitação, os prazos e requisitos exigidos pela lei sempre que procedam à detenção de alguém;*
- e) Actuar com a decisão e a prontidão necessárias, quando da sua actuação dependa impedir a prática de um dano grave, imediato e irreparável, observando os princípios da adequação, da oportunidade e da proporcionalidade na utilização dos meios disponíveis;*
- f) Agir com a determinação exigível, mas sem recorrer à força mais do que o estritamente necessário para cumprir uma tarefa legalmente exigida ou autorizada.*

Afigura-se-nos que tem um campo de aplicação que vai além dos Princípios Básicos da ONU que têm sempre por referência neste âmbito, a proteção de vidas humanas.

O Direito substantivo sancionatório e descaracterização da ilicitude

A violação dos imperativos legais é sancionada sobre diversos aspetos e com diversas gradações.

Desde logo, como se referiu, com sanções CIVIS, leia-se responsabilidade civil e indemnização mas também com sanções de outra natureza.

Quanto a estas, são essencialmente as sanções de natureza disciplinar e, nalguns casos, sanções de natureza estatutária.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

O nível mais elevado no domínio sancionatório é, inegavelmente, o domínio da sanção penal resultante da qualificação de comportamento como ilícito criminal.

Não tem cabimento desenvolver aqui o elenco dos crimes possíveis, resultantes do uso da força, não sendo despidendo chamar a atenção, pela sua relevância, da ocorrência do crime de abuso de poder previsto no artigo 382.º do Código Penal e integrado na secção “Do abuso de autoridade”.

Mas, entendemos que já faz sentido dar o registo de alguns aspetos inovadores do Código Penal, quanto a alguns crimes que se prendem com a temática desta comunicação.

Assim, e em síntese:

1- Crime de Desobediência (artigo 348.º)

A atual tipificação é restrita face ao quadro anterior. Não é já qualquer ordem (embora legítima, emanada de autoridade competente e regularmente transmitida), cujo não acatamento constitui crime; exige-se que, para além disso, haja uma disposição legal que comine a punição de desobediência simples ou que na ausência dessa disposição, o funcionário ou a autoridade façam a competente cominação.

2 - Ofensa a funcionário

Desapareceu o crime de ofensa a funcionário, integrando apenas a respectiva conduta, uma circunstância suscetível de revelar a particular perversidade ou censurabilidade, qualificando os crimes de homicídio e de ofensas corporais, e agravando os crimes de difamação e injúrias.

3 - Resistência e coação sobre funcionário (artigo 347.º)

O crime de resistência e coação sobre funcionário passou a prever expressamente violência ou ameaça grave contra membro das forças de segurança.

4 - O crime de desobediência a ordem de dispersão de reunião pública (artigo 304.º)

Quanto a este crime, a sua eliminação chegou a ser ventilada, por não se justificar autonomização face ao crime de desobediência, mas manteve-se com uma função garantística do direito de reunião.

5 -Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos (artigo 243.º)

A revisão introduziu um novo preceito prevendo e punindo a “tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos” (artigo 243.º) e o mesmo tipo legal agravado (artigo 244.º).

O fundamento desta neocriminalização reside na particular responsabilidade do agente, a quem incumbe evitar tais factos censuráveis, e que são aqueles que têm funções de prevenção, perseguição, investigação ou conhecimento de infrações, contra-ordenações e execução de sanções, proteção, guarda, vigilância. Exige dolo específico: a obtenção de confissão, depoimento, declaração, ou informação, o castigo por ato cometido ou supostamente cometido, a intimidação.

O conceito de tortura, tratamento cruel, desumano ou degradante é dado pelo n.º 3 do artigo 243.º.

Consideramos que a problemática dos maus tratos cometidos por agentes policiais sobre cidadãos quando exprimam situações de abuso de autoridade, em sentido comum deverá



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

ser encarada não numa perspetiva de um crime de ofensas corporais dependente de queixa, mas sim, na perspetiva de um crime de abuso de autoridade, com natureza de crime público.

Em virtude do que vem exposto, há que ter presente que o comportamento, no caso do uso da força, não pode ser punido, *maxime*, pela lei penal, quando é exercido por forma permitida na ordem jurídica e, isso ocorre, não só no quadro das leis estatutárias, já analisadas, como também sempre que, à semelhança de qualquer cidadão a lei penal descaracterize a ilicitude do comportamento.

Relativamente às forças de segurança as causas de exclusão de ilicitude são mais amplas do que acontece quanto ao cidadão comum.

Na verdade, por força da sua atividade profissional, perigosa, beneficiam de causas de exclusão mais amplas definidas nos seus estatutos e, para além disso, do regime geral, consignado no Código Penal, para todos os cidadãos.

Aqui, estamos no domínio das causas de exclusão da ilicitude, que como se sabe são a legítima defesa - artigo 32.º do CP, o direito de necessidade - artigo 34.º do CP, conflito de deveres- artigo 36.º do CP e o consentimento- artigo 38.º do CP.

No que concerne à legítima defesa há que referir que, não obstante se não exigir proporcionalidade entre o bem defendido e o bem ofendido, uma grande desproporção entre ambos poderá integrar uma situação de abuso de direito. De facto, há que atender aos limites ético-jurídicos do direito de defesa e, por outro lado, quando o seu exercício implique a morte de alguém há que ter em conta o artigo 2.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que se transcreve:

Artigo 2.º

1 - O direito de qualquer pessoa à vida é protegido pela lei. Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei.

2 - Não haverá violação do presente artigo quando a morte resulte de recurso à força, tomado absolutamente necessário:

- a) Para assegurar a defesa de qualquer pessoa contra uma violência ilegal;*
- b) Para efetuar uma detenção legal ou para impedir a evasão de uma pessoa detida legalmente;*
- e) Para reprimir, em conformidade com a lei, uma revolta ou uma insurreição.*

Diversos autores adotam a tese da dupla fundamentação da legítima defesa: um fundamento supra-individual, concernente à função de manutenção da ordem jurídica, e um fundamento individual, concernente à defesa dos bens particulares do defendente ou de terceiro.

Merecem especial atenção, neste domínio, os casos em que agentes das forças de segurança, no seu quotidiano atuam em situações de excesso de legítima defesa ou de legítima defesa putativa que exclui a culpa.

Quanto ao direito de necessidade ele tem por subjacentes, como se sabe, os princípios da residualidade, proporcionalidade e eficácia do meio utilizado.

O legislador previu ainda uma causa de exclusão de culpa (estado de necessidade desculpante, no artigo 35.º do Código Penal), nas situações em que o agente pratica um facto ilícito “adequado a afastar um perigo atual, e não removível de outro modo, que



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

ameace a vida, a integridade física, a honra ou a liberdade do agente ou de terceiro, quando não for razoável exigir-lhe, segundo as circunstâncias do caso, comportamento diferente”.

Nesta hipótese, não se exige a verificação dos requisitos legais do direito de necessidade, e consagra-se a não exigibilidade de conduta diversa do agente, face aos elevados valores em jogo (de carácter pessoal).

No âmbito da matéria do conflito de deveres, o artigo 36.º do Código Penal deve conjugar-se com o artigo 271.º da Constituição da República e com o artigo 10.º do Estatuto Disciplinar dos funcionários públicos, sendo certo que o funcionário tem o dever de “vigilância” sobre a legalidade das ordens e que cessa o de obediência quando o cumprimento da ordem conduzir à prática de um crime.

Quando o cumprimento da ordem conduzir à prática de um crime cessa o dever de obediência. O funcionário que o praticar, será responsável quer disciplinar, quer penalmente, já que não beneficia de qualquer causa de exclusão de ilicitude; poderá apenas beneficiar de exclusão da culpa, se por erro não censurável, e de acordo com as circunstâncias, não se tiver apercebido da consequência criminosa do cumprimento da ordem.

Quanto ao consentimento, há que ter presente que o artigo 39.º prevê ainda a hipótese de consentimento presumido, nas situações em que seja razoável supor que o titular do interesse protegido teria dado o consentimento se conhecesse as respetivas circunstâncias.

Para além destas causas de exclusão prevê-se, ainda, no artigo 31.º n.º 1, uma causa de exclusão de carácter geral, que opera quando a ilicitude do facto se encontra excluída pela ordem jurídica considerada na sua totalidade.

Questão nuclear neste domínio é a da avaliação dos comportamentos.

Aqui, há que centrar a atenção na “devida diligência” que implica, “no exercício do direito ou no cumprimento do dever, que o direito ou dever seja exercido ou cumprido em conformidade com a prudência objetiva no conhecimento dos factos e das regras que definem ou presidem ao exercício do direito ou cumprimento do dever” (Cavaleiro de Ferreira, loc. cit.).

Há que ter presente a teoria do “risco permitido”.

De facto, e *de jure*, há um risco permitido porque normal e aceitável, quer no exercício do direito, quer no cumprimento do dever.

...é aquele que é inerente ao próprio exercício do direito ou cumprimento do dever, em razão da sua natureza. (Cavaleiro de Ferreira, loc. cit.).

A avaliação dos comportamentos faz-se pelos critérios legais do Juízo, designadamente de acordo com o disposto no artigo 127.º do Código de Processo Penal ou seja, subordina ao princípio da livre apreciação e convicção e no quadro das regras de experiência.

Nesta ótica se afere da diligência e da negligência.

A terminar este capítulo, que propositadamente não é muito exaustivo, pois estas matérias já terão sido tratadas em sessões anteriores, razão pela qual não vos maço, não poderei deixar de referir a publicação da Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto onde surge uma definição ampla de segurança interna, encarando-a como *a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.*

Em jeito de conclusão e antes de passarmos às matérias seguintes traço, um conjunto de conclusões que obviamente **devem e têm** de ser trabalhadas:

- o conceito de polícia foi desenvolvido, entre a doutrina portuguesa, com suporte em dois sentidos fundamentais: o primeiro, o funcional, que o Professor Marcello Caetano definiu como “o modo de actuar da actividade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir”, e que o Professor Sérvulo Correia apresenta como uma “actividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de actos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de actos atos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica”; e o segundo, o orgânico ou institucional, que o último autor referido define como “todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha como tarefa exclusiva ou predominante o exercício de uma actividade policial”;
- em sentido orgânico, mantém-se em toda a sua latitude, a atualidade e oportunidade da definição apresentada pelo professor Sérvulo Correia;
- a polícia, de acordo com o mesmo modelo tradicional, e reportada ao sentido funcional, sempre surgiu associada a dois traços característicos: apresentada como atividade administrativa autoritária e ablativa de direitos dos particulares, suportada, sempre que necessário, pela coação; e destinada a prevenir e afastar os perigos de lesão para os bens sociais gerais que pudessem resultar do exercício de atividades individuais, elementos que deram corpo a uma formulação negativa aquele sentido;
- um dos principais elementos na definição da atividade policial se reporta, na doutrina portuguesa, à indicação dos fins da polícia, comumente



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

desenvolvidos por referência aos conceitos de “dano social” e de “ordem pública”;

- a Constituição de 1976, não quis associar e reduzir a atividade de polícia ao conceito tradicional de defesa da ordem pública, absorvendo os diversos textos internacionais, fixando-lhe novos fins, nomeadamente, os da defesa da legalidade democrática e os da garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, alargando deste modo, aquela atividade material de polícia a novas áreas até aqui desconhecidas, capazes de transformar uma atividade exclusivamente ablativa de direitos e impositiva de restrições, numa outra, agora também prestadora de serviços;
- a reformulação e reforço dos fins da polícia, se projetou também nos limites fixados à respetiva atividade administrativa, e que com a referida alteração passaram a ser os seguintes:
 - a competência e o fim, que são elementos vinculados no exercício dos poderes predominantemente discricionários, que caracterizam com especial incidência a atividade de polícia;
 - a polícia não deve, em princípio, intervir no âmbito da vida privada dos indivíduos, desdobrado em duas regras: a polícia não deve ocupar-se de interesses particulares, exceto quando atue com o fito de defender os direitos dos particulares ou dos “cidadãos”; a polícia deve respeito à vida íntima e ao domicílio dos cidadãos;
 - sujeição ao princípio da tipicidade e ao princípio da proibição do excesso, “traduzindo neste domínio a subordinação das medidas de polícia aos requisitos da necessidade, exigibilidade e proporcionalidade”.

A polícia, num sentido funcional, deve hoje ser encarada como uma atividade administrativa específica e destinada, na relação que estabelecem as autoridades e serviços de polícia com os particulares, a garantir e prevenir a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, seja ela ablativa de direitos ou prestacional, tenha ela por base, respetivamente, um interesse público ou particular.

Para mim estas conclusões não são razoáveis. E discutiremos estas questões em sede de debate.

Para mim, digo já que 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. Ou seja a polícia moderna que temos construído desde há 40 anos integra-se também ela no atual conceito de cidadania. Todo o polícia é cidadão, e como tal tem de preservar o espaço da cidadania

Vejamos:

A história da humanidade consagrou o conceito de cidadania. A este conceito colaram-se as virtudes dos direitos humanos. A cidadania não é um termo com uma tem definição estática, tendo -se desenvolvido com o desenrolar dos tempos.

A cidadania tem referência em tudo o que a humanidade conseguiu ao longo dos séculos. A cidadania é a expressão máxima de tudo o que se refere a direitos: direito a viver, direito a ser livre, direito a possuir, direito a ser igual, ou seja, a cidadania traduz-se nos direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Porém, deve-se dizer que a cidadania não se resume somente em usufruir esses direitos, a cidadania implica também a responsabilidade da prática desses direitos. Com a cidadania o cidadão deve ter a consciência de que existe um conjunto de responsabilidades quando se toma parte de um organismo tão complexo como o é **uma comunidade**. Na cidadania os sujeitos devem, para chegar a um objetivo final, compreender que esse termo compreende duas caras da mesma moeda, ou seja, a obtenção de direitos e o cumprimento de deveres.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

O termo provém do latim “civitas” que tem como significado “cidade”. A cidadania estabelece uma série de normas que devem ser seguidas pelos indivíduos de uma comunidade; um país, um Estado, que devem seguir de boa fé as leis estabelecidas. A cidadania, mesmo sendo vista pelo lado de percepções antigas, possui o seu próprio carácter.

Na Grécia antiga, na época de Platão e Aristóteles, todos aqueles que estivessem em condições de dar a conhecer as suas opiniões sobre qual o caminho que a sociedade devia seguir, eram considerados cidadãos. Todos os outros, comerciantes, escravos e mulheres, estavam excluídos e não podiam opinar sobre o destino do Estado e não eram considerados cidadãos.

Como expressão de cidadania plena, temos o exemplo do voto. O cidadão, com o seu voto, exerce a cidadania, ou seja, o voto expressa o discernimento, onde o próprio cidadão é consciente e possui a capacidade de criticar e de participar.

A cidadania lê-se em cada movimento do cidadão numa comunidade como um todo.

As leis que regulam a ação política constituem um dos pressupostos básicos da cidadania. Desde logo, as leis têm por base a democracia, a dignidade da pessoa e os direitos humanos. Daí o primado do direito e a existência de constituições democráticas. É na Constituição do País que são consagrados os direitos, deveres e garantias de todos os cidadãos. É através das instituições democráticas públicas e da sociedade civil que são criadas as condições objetivas para a concretização dos princípios consagrados em lei. Sem políticas e programas de ação, as liberdades individuais, civis e políticas e ainda os direitos económicos, sociais e culturais, são meras formalidades.

Os valores da democracia têm igualmente de estar presentes em toda a organização da vida social. A vivência democrática deve ser quotidiana, estimulando a pluralidade de ideias e de opiniões, ouvindo e contrapondo argumentos, procurando consensos e estabelecendo compromissos de ação, desde o Parlamento à mais pequena associação de bairro.

A democracia não existe sem a prática das pessoas, é visível nas opções que fazemos e nas atitudes e comportamentos que tomamos, seja qual for o contexto social de que

fazemos parte.

E por isso, questões como a identidade, diversidade, exclusão, desenvolvimento, segurança colocam-se nas sociedades atuais devido quer à sua contínua mudança científica, técnica e social, mas sobretudo, devido ao fenómeno da globalização.

Estas questões têm uma abrangência e um enfoque distintos, conforme os países e as situações sociais.

Há, por isso, uma dimensão histórica e cultural que importa ter sempre presente. Em nosso entender, tão importante como os conhecimentos democráticos são as questões de identidade.

Saber quem somos, enquanto membros de uma comunidade, é fundamental para que possamos situarmos em relação a nós próprios, aos outros e à sociedade em geral. Isso supõe que nos interroguemos sobre questões importantes do nosso passado e da nossa cultura.

Na realidade, partilhamos uma pertença comum ao país – à sua língua, história, tradições, música, poesia, literatura, arquitetura, ainda que todos tenhamos, igualmente, outras pertenças – a uma família, a um grupo social, a uma etnia, a uma religião. A identidade cultural não é uma noção simples e unívoca e nem se esgota nestes traços visíveis que podem ser apreendidos por pessoas de outras nacionalidades. Há, na identidade cultural, aspetos invisíveis, de pertença profunda, vividos ao nível dos sentimentos, algo que não pode ser explicado, mas que constitui um aspeto decisivo para o viver individual e social das pessoas.

É por isso que é tão importante o respeito pela diversidade cultural, pelas culturas minoritárias, tanto das que vivem entre nós, desde há décadas ou até séculos, como das que chegaram nos últimos anos, resultado dos fluxos migratórios recentes. Somos sociedades heterogéneas onde vivem e convivem culturas de diversas origens. O importante é poderem interagir de igual para igual, na valorização das diferenças, num permanente diálogo intercultural, partilhando com naturalidade os valores e os saberes das respetivas culturas.

Também as questões ambientais, de desenvolvimento, de paz e de segurança são problemas de cidadania global que as sociedades têm de enfrentar. Desde logo, a preservação e a utilização racional dos recursos naturais – a água, o tratamento dos



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

lixos, a poluição, a destruição das florestas, os incêndios, a desertificação, o desordenamento do território, o superpovoamento das cidades – mas também o desenvolvimento – a qualificação dos recursos humanos, a formação escolar e profissional das populações, a integração sustentada das tecnologias, de forma a criar as bases sólidas de um progresso continuado.

Sem isto, os desequilíbrios entre os que têm muito e os que nada têm permanecerão e tenderão a agravar-se, com as consequências que conhecemos ao nível da pobreza, da fome, das doenças, dos conflitos. Obviamente que muitos outros problemas se colocam (e se colocarão, no futuro) às sociedades. Dificilmente os podemos enunciar a sua globalidade.

1. INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA (IGAI)

i- Histórico

A Inspeção - Geral da Administração Interna, abreviadamente designada por 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 julho.

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 inspecção 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.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

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”*.

ii- O Decreto-Lei n.º 170/2009, de 3/08/2009 veio instituir a transversalidade de todos os serviços de inspeção típicos em que se integram uniformemente inspetores de carreira, excepcionando a IGAI em várias disposições.

Estas múltiplas exceções, consagradas expressamente para a IGAI, justificam-se dada a singularidade desta Inspeção-Geral que não integra inspetores de carreira que funciona e funcionou, exclusivamente, desde o seu início, com inspetores nomeados por despacho do Ministro da Administração Interna, sob proposta do Inspetor-Geral, e providos em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos, renováveis.

Por esta razão e porque, ao contrário de outros serviços inspetivos setoriais, a IGAI não desenvolve nenhuma carreira profissional, torna-se necessário recrutar elementos das mais variadas áreas do conhecimento, desde juizes, magistrados do Ministério Público, a oficiais superiores da PSP, da GNR e do SEF, inspetores coordenadores da PJ, bem como inspetores da área das finanças públicas (IGF, T. Contas e AP).



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

iii- Durante o ano de 2011, realizaram-se eleições legislativas que alteraram o figurino político e foi assinado um Programa Assistência Económica e Financeira a Portugal.

Na sequência destes atos, no âmbito do Ministério da Administração Interna foi publicada uma nova Lei Orgânica que veio dar corpo ao Compromisso de Eficiência assumido pelo Governo, e que se traduziu no que a esta Inspeção diz respeito na aprovação de um novo enquadramento jurídico.

O quadro normativo regulador da organização e funcionamento da IGAI (decreto-lei nº 58/2012, de 14 de Março e decreto-lei nº 146/2012, de 12 de julho) manteve os mesmos princípios, tendo sido consagrada e reforçada a missão e as atribuições da IGAI.

Para além de ser uma Inspeção dotada de autonomia técnica e administrativa, assegura 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 Ministro da Administração Interna.

O que não acontece com a maioria dos restantes serviços inspetivos setoriais.

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



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

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).

iv- Assim, a Polícia de Segurança Pública, a Guarda Nacional Republicana, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Autoridade Nacional de Proteção Civil dispõem de inspeções-gerais que consubstanciam sistemas de controlo interno. E com a implementação da IGAI, Portugal passou a dispor de um complexo e complementar sistema de controlo externo das forças de segurança.

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 e fiscalização.

Neste modelo, apenas o Ministro da Administração Interna pode nomear os inspetores, 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 e com quem despacha diretamente.

Dispõe de um Núcleo de Apoio Técnico constituído por elementos de várias áreas do conhecimento, como sejam o direito, a linguística, 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



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Administração Interna, as entidades que exercem atividades de segurança privada, e 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, geralmente por proposta da IGAI, processos disciplinares com o objetivo de investigar 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 forças e serviços de segurança, Despacho Ministerial n.º 10 529/2013, de 13 de agosto, *in* DR II série de 13 de agosto.

A IGAI tem competência para o 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 pedidos de esclarecimento feitos pelas organizações nacionais e internacionais de defesa e proteção de Direitos Humanos, em especial pela Amnistia Internacional e pelo Comité para a Tortura do Conselho da Europa.

Não tem competência para a investigação criminal, não sendo órgão de Polícia Criminal (OPC), devendo participar de imediato à Procuradoria-Geral da República 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



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

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 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 forças de segurança, mais assegurados estão os direitos dos cidadãos e melhor será a sua qualidade de vida.

v- Recorde-se que:

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



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

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 forças de segurança, mas também das condições de trabalho, físicas, materiais e pessoais, procurando radiografar as estruturas orgânicas das instituições, os 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, no qual se definem as áreas das celas, as 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 conduzem à adaptação das antigas, no âmbito dos despachos Ministeriais de 16 de janeiro de 2013 e de 8 de abril de 2013¹.

Também na sequência da atividade da Inspeção-Geral, 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,

¹ Refira-se, a este propósito, que os Postos e Esquadras em cujas zonas de detenção foram detetadas irregularidades já constam das listagens de intervenção, relativo ao grupo de trabalho criado por despacho de Sua Excelência o Ministro da Administração Interna (composto por representantes da PSP, GNR, DGIE e IGAI), para assegurar o cumprimento do Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimento Policiais.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

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 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.

vii. A IGAI orienta a sua atividade, no essencial, nas grandes referências de atuação e no seguinte enquadramento legal:

- Constituição da República Portuguesa;
- Programa do Governo;
- Grandes Opções do Plano;
- Orçamento de Estado;
- Lei do Enquadramento Orçamental;
- Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP);
- Diploma que institui o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (DL nº 166/98, de 25 de Junho);
- Orgânica do Ministério da Administração Interna (DL nº 126-B/2011, de 29/12);
- Orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna (DL nº 58/2012, de 14/03, alterado pelo DL nº 146/2012, de 12/06);
- Decreto-Lei nº 276/2007, de 31 de Julho, que define o regime jurídico da atividade de Inspeção da Administração direta e indireta do Estado;
- Decreto-Lei nº 170/2009, de 3 de Agosto, que estabelece o regime da Carreira Especial de Inspeção;
- Decreto-Lei nº 35/2004, de 21 de Fevereiro, que altera o regime jurídico do exercício da atividade de segurança privada;



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- Decreto-Lei nº 279/99, de 4 de Agosto, que regula a ligação às Forças de Segurança de equipamentos de segurança contra roubos ou intrusão com sistemas sonoros de alarme e que atribui à IGAI competência para aplicar as coimas ali previstas;
- Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, que fixa o regime geral das contra ordenações;

E, em especial:

Procedimento Disciplinar

1. Lei 7/90, de 20 de fevereiro
 - Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública
2. Lei 145/99, de 1 de Setembro
 - Regulamento Disciplinar da Guarda Nacional Republicana
3. Lei 58/2008, de 9 de Setembro
 - Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores Que Exercem Funções Públicas
4. Lei nº 15/2002, de 22 de fevereiro (5ª versão- Lei nº 63/2011, de 14/12)
 - . Código de Processo dos tribunais administrativos

2. Procedimento Inspetivo

1. Visitas sem pré-aviso às forças de segurança
 - DL 58/2012, de 14 de março, que aprova a LOGAI
 - Despacho Ministerial 8684 (DR 2ª série, de 03/05/1999)
 - Despacho Ministerial 10 717/2000 (DR 2ª série de 25/05/2000)
 - Regulamento 10/99 (DR 2ª série de 07/05/1999)
 - Despacho Ministerial n.º 10 529/2013, de 13 de agosto, *in* DR II série de 13 de agosto



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

2. Visitas sem pré-aviso às empresas privadas de segurança
 - Lei nº34/2013, de 16 de maio
3. Inspeção Ordinária e Extraordinária
 - DL 58/2012, de 14 de março, que aprova a LOGAI
4. Auditorias Ordinárias/Extraordinárias
 - DL 58/2012, de 14 de março, que aprova a LOGAI

3. **Procedimento Contraordenacional**

1. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI)
 - Lei 134/2009, de 28 de agosto
 - Lei 18/2004, de 11 de maio
2. Processos de contra-ordenação por falso alarme:
 - Decreto-Lei nº 279/99, de 4 de Agosto, que regula a ligação às Forças de Segurança de equipamentos de segurança contra roubos ou intrusão com sistemas sonoros de alarme e que atribui à IGAI competência para aplicar as coimas ali previstas;
 - Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, que fixa o regime geral das contra ordenações;

viii

Quanto à atividade de representação e de participação da IGAI, no contexto nacional e internacional, bem como de cooperação Há a registar o seguinte:

Participação/representação em Conselhos

- O Inspetor-Geral é membro do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno de Administração Financeira do Estado (**SCI**) (DL nº 166/98, de 25/06);
- O Inspetor-Geral é membro do Conselho Coordenador da Atividade de Segurança Privada (**CCSP**) (Lei nº34/2013, de 16 de maio);



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- O Inspetor-Geral integra o Conselho de Gestão do Plano Tecnológico do MAI (**PTMAI**) (artigo 3º, nº 2, al. j) do Despacho do MAI nº 3292/2010):
- A IGAI integra a Rede Europeia de Pontos der Contato Contra a Corrupção (Decisão do Conselho da União Europeia nº 7295/1/09 REVI, de 9 de março e Decisão do Conselho 2008/852/JAI, de 24/10/2008):
- A IGAI é membro de contato do Conselho de Prevenção da Corrupção, como membro da rede de Pontos de Contato Contra a Corrupção, no âmbito do MAI (Recomendação nº 1/2009, de 01/07/2009 e Recomendação nº 5/2012, de 07/11/2012)
- Representação da IGAI na Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (**CIG**) no âmbito do MAI.

Relações e Cooperação Bilateral

➤ No plano Interno

Prosseguir contatos com diversas entidades nacionais sobre matérias de interesse para IGAI e relacionadas com a sua área de intervenção, a saber:

- Supremo Tribunal de Justiça;
- Tribunal de Contas;
- Procuradoria-Geral da República;
- Provedoria de Justiça;
- Tribunais da Relação e de 1ª Instância;
- Inspeção-Geral de Finanças e outros Organismos Inspetivos;
- Conselho de Prevenção da Tortura (CPT);
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI);
- Forças e Serviços de Segurança;

Polícia de Segurança Pública

Guarda Nacional Republicana

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Autoridade Nacional de Proteção Civil

Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- Secretaria-Geral da Administração Interna
- Direção-Geral da Administração Interna
- Direção Geral de Infraestruturas e Equipamentos
- Colaboração com outras Entidades sobre matérias da especialidade da IGAI.

➤ ***No plano Externo***

- Reativação do protocolo IGAI/IG-MINT de Angola.
- Participação nas reuniões a nível da EPAC/ACN.
- Colaboração com a DGAI nos Programas: ECRI, UPR, CERD, JAI, GRECO, CNDH, ACDH, Comité das Nações Unidas contra a tortura, CPCJP, OCDE, CPT (Conselho da Europa), Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados, Prémios de Direitos Humanos.

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.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

UM CASO PRÁTICO

A)

1. O Comando Geral da Guarda Nacional Republicana, cumprindo o disposto no Despacho Ministerial n.º 10 529/2013, de 13 de agosto, *in* DR II série de 13 de agosto, deu conhecimento, em 1 de outubro 2012, à Inspeção-Geral da Administração Interna, de uma ocorrência policial que teve lugar na noite desse dia que envolveu militares da Guarda Nacional Republicana - os quais terão usado armas de fogo - com um cidadão que acabou por falecer.
2. Na sequência dessa comunicação a Exma. Senhora Inspetora-Geral da Administração Interna, ao abrigo do preceituado no artigo 5.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 58/2012, de 14 de março, determinou, em despacho de 2 de outubro de 2012, a instauração de inquérito para investigação de todo o circunstancialismo, máxime o que levou à utilização de arma de fogo e à identificação de quem a usou.
3. Em 5 de outubro de 2012, através do seu serviço de Inspeção, o Comando Geral da Guarda Nacional Republicana, formalizou a comunicação à Inspeção-Geral da Administração Interna, observando-se da leitura desta e do demais expediente remetido uma situação de perseguição policial apeada, envolvendo um cidadão que veio a falecer na sequência da utilização de arma de fogo por parte de militar ou militares da Guarda Nacional Republicana.
4. O inquérito iniciou-se em 6 de outubro de 2012.
5. A instrução deste integrou a realização de diversas diligências, a saber: pessoais, que levaram à inquirição de quinze pessoas, ao interrogatório de quatro militares da GNR, na qualidade de visados, e a dez audições informais, e documentais, onde avultam as reportagens fotográficas.



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

6. Em face do material probatório recolhido nos autos, o senhor instrutor veio a considerar um conjunto de factos, podendo erigir-se os seguintes:

6.1. Factos indiciados

- O visado teve conhecimento, no dia 1 de outubro de 2012, cerca das 19:00 horas, juntamente com o seu colega de patrulha auto Joaquim, no exterior do Posto a que pertencia, da prática, de pelo menos, um crime de roubo, ocorrido, momentos antes, próximo da Avenida das Uvas;
- No interior do Posto, poucos momentos depois, apercebeu-se, tal como o seu colega, da prática de um outro crime de roubo, nas imediações da artéria suprarreferida, e que os suspeitos da prática desse crime dirigiam-se para a A2;
- Verificando que outros elementos da GNR que estavam a tomar conta da ocorrência necessitavam de ajuda, decidiu, obtida a necessária autorização, deslocar-se para esse local;
- O visado soube quando chegou ao local, através de outro militar que um dos suspeitos – o cidadão António - estava no interior de uma estação de serviço de venda de combustível;
- O visado, quando entrou na estação avistou-o, tendo-lhe, juntamente com o seu colega, dado verbalmente ordem de paragem, a qual o suspeito não acatou;
- A perseguição continuou e o visado, fardado e identificando-se militar da Guarda, a cerca de 25/30 metros do suspeito deu-lhe ordem de paragem, o que este, mais uma vez, desconsiderou;
- Durante a perseguição, em passo de corrida, o suspeito, ao passar por dois trabalhadores da estação, dirigiu-lhes alguns gestos que estes entenderam como gestos ameaçadores e deu-lhes a sensação que, por colocar a mão direita no bolso, seguraria alguma arma (oculta);
- O visado repetiu, em número não determinado, as expressões «pára, deita-te no chão já, polícia», dirigindo-as ao suspeito;
- Depois de terem sido dadas estas ordens de paragem, por um número indeterminado de vezes, o visado decidiu – o que concretizou – disparar um tiro para o ar, quando já se encontrava fora da cobertura da plataforma da estação e parado;



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- Sendo que esta decisão foi motivada também pelo facto do suspeito ter colocado a mão no bolso das calças e ter proferido ameaças contra os referidos empregados;
- O suspeito não interrompeu a fuga, tendo o visado, de novo, ordenado que parasse e se deitasse;
- O visado retomou a perseguição, com a arma empunhada, mas com o dedo fora do gatilho;
- No final da plataforma o suspeito saltou para uns campos agrícolas que se encontravam para além da estação, continuando em fuga;
- O visado também saltou para aqueles campos, mas desequilibrou-se e caiu para a frente sobre o seu lado esquerdo;
- Tendo ficado magoado e caído;
- Nessa altura o suspeito interrompeu a fuga e inverteu a marcha, vindo na direção do visado, mantendo as mãos próximo dos bolsos;
- O visado, ao verificar a reação do suspeito, deu-lhe ordem de paragem;
- O suspeito não obedeceu;
- O que levou, de imediato, o visado a apontar-lhe a arma;
- O suspeito não se imobilizou continuando na direção do visado;
- Este, caído no chão, efetuou um disparo na direção do corpo do suspeito;
- Este disparo atingiu o suspeito no pescoço;
- Causando-lhe ferimentos que vieram a tirar-lhe a vida.

B)

Com estes factos, há que analisar o comportamento do visado, militar da GNR relacionado com o uso de arma de fogo que lhe estava distribuída, para se saber se os dois tiros que fez com essa arma encontram ou não justificação legal, isto é, se são ou não passíveis de integrar a prática de uma infração disciplinar.

(....)

C)

À consideração da Exma. Senhora Inspetora-Geral da Administração Interna com o seguinte parecer final:



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

Em função do exposto, sou de parecer que os autos devem ser arquivados por se ter concluído que a atuação do visado não integra a prática de qualquer infração disciplinar.

(...)

QUID JURIS



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

BIBLIOGRAFIA

- CANOTILHO, J.J. GOMES, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.^a edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2000.
- CANOTILHO, J.J. GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.
- CAUPERS, JOÃO, *Introdução ao Direito Administrativo*, 5.^a edição, Editora Âncora, Lisboa, 2000.
- COTINO, JUAN GABRIEL “*Objectivos básicos de la policía de hoy*”, In, MARTÍN/RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Policía del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997, págs. 71 e ss..
- ESTEVES, ANTÓNIO / RATO, FERMIANO, *Responsabilidade*, Extracto do Dicionário Jurídico da Administração Pública, volume VII, Lisboa, 1996.
- FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.^a edição, Editora Almedina, Coimbra, 2001.
- FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, com a colaboração de Lino Torgal, Editora Almedina, Coimbra, 2001.
- LUDWING K ADAMOVICH/BERND-CHRISTIAN FUNK, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3.^a Edição, Springer-verlag, Viena-Nova Iorque, 1987.
- MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.^a Edição, 5.^a reimpressão, revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1994.
- MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9.^a edição, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1919.
- MIRANDA, JORGE, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional*”, Revista da Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho/Agosto, 1994.
- PEREIRA DA SILVA, VASCO MANUEL PASCOAL DIAS, *Em busca do acto administrativo perdido*, (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1998.
- RIVERO, JEAN, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1981.
- RODRÍGUEZ, JOSEPH A., *Cambio social y retos de la policía*”, In, MARTÍN/RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Policía del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997, págs. 156 e ss..



INSPEÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Gabinete da Inspetora-Geral

- SARMENTO E CASTRO, CATARINA, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Outubro de 1999.
- SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, Extracto do Dicionário Jurídico da Administração Pública, volume VI, Lisboa, 1994, págs. 393 e ss..
- SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, volume I, Danúbio, Lisboa, 1982.
- TURPIN, DOMINIQUE, *La Police Administrative*, DFPN, Clermont-Ferrand, 1996.
- ANTÓNIO RODRIGUES MAXIMIANO, *Os Parâmetros Jurídicos do Uso da Força*, Cadernos da Cidadania, julho 1996.
- MARGARIDA BLASCO, *Cidadania. Um conceito, Uma realidade. O papel da Inspeção-Geral da Inspeção-Geral da Administração Interna. A Cooperação entre IGAI e a IG_MININT*, abril 2013.
- MARGARIDA BLASCO, *Intervenção – Curso de Oficiais da Guarda Nacional Republicana*, junho 2013